

ANALISA

1981—12

PERTARUNGAN TIMUR—BARAT



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEUF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI 1030

AMERIKA SERIKAT DAN UNI SOVIET DALAM "PERANG DINGIN" KEDUA DAN IMPLIKASINYA BAGI ASIA TENGGARA

Hadi SOESASTRO 1033

TUJUAN STRATEGI GLOBAL UNI SOVIET DALAM DASAWARSA 1980-AN

Bantarto BANDORO 1041

RENCANA UNI SOVIET UNTUK MENCAPAI KEMENANGAN DALAM PERANG NUKLIR

Saduran oleh Alfian MUTHALIB 1056

POKOK-POKOK POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DI BAWAH PRESIDEN REAGAN DAN DAMPAKNYA ATAS ASIA KHUSUSNYA ASIA TENGGARA

Kirdi DIPOYUDO 1065

PERIMBANGAN KEKUATAN LAUT SUPERPOWER

Alfian MUTHALIB 1076

KAWASAN TELUK PARSİ PUSAT PERTARUNGAN SUPERPOWER

Saduran oleh B. WIROGUNO 1090

PERSINGKETAAN AMERIKA SERIKAT—UNI SOVIET DI PASIFIK

Endi RUKMO 1108

BEBERAPA ASPEK POLITIK LUAR NEGERI RRC

Oct. Ovy NDOUK 1117

PENGANTAR REDAKSI

Perebutan pengaruh global antara Amerika Serikat dan Uni Soviet yang mulai ketika Perang Dunia II berakhir dan kedua negara itu tampil sebagai superpower, berlangsung terus. Dalam rangka itu Uni Soviet dan Amerika Serikat mencari sekutu dan membentuk pakta-pakta. Dengan demikian muncullah dua blok di dunia, yaitu blok Timur dan blok Barat yang masing-masing menyusun dan melaksanakan strategi global untuk menghancurkan pengaruh lawannya dan memperluas pengaruhnya sendiri di seluruh dunia.

Di satu pihak strategi global Uni Soviet dan sekutu-sekutunya bertujuan tidak hanya untuk mempertahankan kedudukannya di negara-negara tertentu, tetapi juga menggunakannya sebagai pangkalan untuk memperluas daerah pengaruhnya dalam rangka mewujudkan ambisi globalnya. Di lain pihak, Amerika Serikat bersama sekutu-sekutunya melaksanakan suatu strategi global terutama untuk membendung perhinaan pengaruh Blok Soviet, dan untuk mengamankan kepentingan-kepentingannya di dunia. Oleh sebab itu Amerika Serikat memberikan bantuan besar-besaran kepada Eropa Barat dan Jepang, membangun suatu benteng yang mengepung blok komunis dengan menggelar kekuatan militernya dan mensponsori pakta-pakta pertahanan regional serta mengadakan perjanjian bilateral dengan banyak negara.

Mau tidak mau negara-negara di dunia mengalami akibat-akibat bipolarisasi hubungan-hubungan internasional itu dan usaha-usaha kedua superpower untuk melibatkan mereka dalam strategi globalnya. Dalam konteks persaingan antara kedua blok itu timbul banyak permasalahan, baik regional maupun global. ANALISA bulan ini menurunkan delapan buah karangan yang mengupas persoalan itu dari berbagai segi.

Karangan yang pertama ditulis oleh Hadi SOESASTRO menyoroti kekuatan-kekuatan yang dapat menyebabkan ketertiban (atau ketidaktertiban) internasional sekarang ini menjadi struktur bipolar "perang dingin" kedua dan memeriksa efeknya terhadap Asia Tenggara. Tulisan ini meramalkan era "perang dingin" kedua yang akan menandai akhir detente -- yang sebenarnya hampir mati -- dan juga mengakhiri multipolaritas yang akan sangat disesalkan oleh banyak negara.

Karangan kedua berjudul "Tujuan Strategi Global Uni Soviet dalam Dasawarsa 1980-an" dan ditulis oleh Bantarto BANDORO. Politik ekspansionisme Uni Soviet memang sudah sejak lama dikenal. Dia selalu berusaha memperbesar kekuasaan dan memperluas pengaruhnya antara lain melalui politik intervensinya, semula atas desakan kepentingan nasional dan kemudian juga atas dasar inspirasi ideologinya. Tulisan ini membahas determinan-determinan utama kebijakan luar negeri dan tujuan strategi global Uni Soviet serta sikap strategi Amerika Serikat dan Barat untuk menghadapinya.

"Rencana Uni Soviet untuk Mencapai Kemenangan dalam Perang Nuklir" adalah judul karangan ketiga. Proses penganalisaan Soviet berbeda dengan yang lazim di Barat. Seorang pemikir militer Soviet yang memakai dialektika Marxis untuk penalaran deduktifnya, dengan fakta-fakta obyektif dan data ilmu pengetahuan yang sama akan mencapai suatu kesimpulan yang berbeda dengan kesimpulan lawan Barat-nya. Oleh sebab itu dirasa perlu untuk terus menerus menganalisa dan meninjau kembali gagasan militer Uni Soviet terutama sehubungan dengan invasi Soviet ke Afghanistan, perang Irak-Iran di Timur Tengah serta kemacetan detente, yang meresahkan dunia.

Dalam tulisan yang keempat Kirdi DIPOYUDO mengupas pokok-pokok politik luar negeri Amerika Serikat di bawah Reagan dan dampaknya atas Asia khususnya Asia Tenggara. Antisipasi arah politik yang akan ditempuh Amerika Serikat di bawah Presiden Reagan serupa itu amat penting artinya karena secara demikian dapat diikuti salah satu faktor penting yang mempengaruhi perkembangan dunia. Oleh sebab pelaksanaan politik luar negeri tersebut akan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor obyektif yang akan dihadapinya dan tidak bisa diubah atau dipengaruhinya, maka perkiraan ini di sana-sini bisa salah, tetapi pada garis besarnya kemungkinan besar tepat karena mencerminkan keinginan rakyat.

Karangan kelima berjudul "Perubahan Kekuatan Laut Superpower," ditulis oleh Alfian MUTHALIB. Pembangunan angkatan laut suatu negara mencerminkan tujuan dan persepsi ancaman-ancaman yang dihadapi atau akan dihadapinya. Kekuatan laut suatu negara diukur dengan kemampuannya untuk menjalankan misi yang diberikan kepadanya berdasarkan doktrin yang

dianut. Tulisan ini menilai perimbangan kekuatan laut Amerika Serikat dan Uni Soviet dari dua pendekatan, yaitu penguasaan lautan dan proyeksi kekuatan ke darat.

Tulisan yang keenam dalam ANALISA Desember 1981 ini menyoroti kawasan Teluk Parsi sebagai pusat pertarungan superpower. Kawasan ini adalah jantung yang memompa minyak sistem ekonomi Barat. Secara demikian apabila Uni Soviet mencoba merebut kawasan tersebut, tidak ada alternatif bagi Barat selain berperang. Oleh sebab itu Barat memiliki dua tugas, yaitu menangkal Uni Soviet agar tidak menyerbu kawasan dan menjamin agar kesempatan semacam itu tidak muncul.

Karangan ketujuh berjudul "Persengketaan Amerika Serikat—Uni Soviet di Pasifik" dan ditulis oleh Endi RUKMO. Negara-negara superpower mulai mengalihkan perhatiannya ke kawasan Pasifik yang memiliki sumber daya alam cukup besar. Mereka berlomba untuk meluaskan pengaruh demi kepentingan-kepentingan nasionalnya di kawasan, lebih-lebih karena kawasan ini terjalin dengan kawasan Teluk Parsi di Samudera Hindia. Bagi Amerika Serikat kawasan ini amat berarti demi kelangsungan sistem perekonomiannya, sedangkan bagi Uni Soviet kawasan ini penting demi perluasan pengaruh ideologinya.

Sebagai karangan terakhir ANALISA bulan dan tahun ini, disajikan suatu tinjauan beberapa aspek politik luar negeri RRC. Akhir-akhir ini RRC merasa perlu membuka diri dan mengadakan pendekatan serta menjalin hubungan ekonomi dan politik dengan berbagai negara industri maju. Pendekatan ini dimaksudkan untuk memperoleh sekutu dalam menghadapi Uni Soviet yang dianggap sebagai ancaman utama terhadap kepentingannya. Tulisan ini menelaah beberapa aspek politik luar negeri RRC yang dipengaruhi faktor-faktor sengketaanya dengan Uni Soviet, program modernisasinya, dan pendekatannya terhadap Amerika Serikat, Jepang dan Eropa Barat.

Desember 1981

REDAKSI

AMERIKA SERIKAT DAN UNI SOVIET DALAM "PERANG DINGIN" KEDUA DAN IMPLIKASINYA BAGI ASIA TENGGARA*

Hadi SOEASTRO

PENDAHULUAN

Tulisan ini bersifat spekulatif dalam arti meramalkan era "perang dingin" kedua yang akan datang. Amerika Serikat dan Uni Soviet akan menjalankan peranan mereka yang dominan, masing-masing atas nama Republik Imperial Amerika dan Imperium Soviet. Era "perang dingin" kedua akan menandai suatu akhir yang pasti dari detente -- yang sebenarnya hampir mati -- dan juga akan mengakhiri multipolaritas, yang akan sangat disesalkan oleh banyak negara.

Spekulasi ini tidak terlalu dibuat-buat apabila kita menimbang laporan tahunan Internasional Institute of Strategic Studies (IISS) yang diterbitkan baru-baru ini. Laporan IISS ini memberi kesan bahwa pada saat ini terdapat suatu rasa ketidakpastian yang mendalam mengenai masa depan baik di Barat maupun di Timur. Keprihatinan ini menyebabkan perlunya diadakan penilaian kembali: penilaian kembali atas prioritas keamanan, atas masa depan hubungan Barat-Timur dan juga stabilitas dan keamanan Dunia Ketiga, atas syarat-syarat penangkalan dan pertahanan, dan atas kesulitan dalam mendamaikan kendala-kendala ekonomi dengan tuntutan finansial keamanan militer. Ketidakpastian itu sangat dirasakan oleh kedua kekuatan besar, Amerika Serikat dan Uni Soviet. "Keduanya mendapatkan bahwa kemampuan mereka untuk mengendalikan peristiwa-peristiwa telah berkurang, (tetapi) keduanya mencari dari pengalaman di masa lampau pemecahan untuk masa mendatang".¹

Tulisan singkat ini mencoba untuk menyoroti kekuatan-kekuatan yang dapat menyebabkan ketertiban (atau ketidaktertiban) internasional sekarang

* Makalah yang disampaikan dalam Kolokium Indonesia-Jepang ke-9, di Surabaya, 20-22 Agustus 1981. Diterjemahkan oleh Budi S. SATARI.

1 Lihat *Strategic Survey 1980-1981* (London: IISS, Spring 1981), hal. 1

ini menjadi suatu struktur bipolar "perang dingin" kedua dan untuk memeriksa efeknya terhadap Asia Tenggara.

ERA "PERANG DINGIN" KEDUA

Dapat dikemukakan bahwa banyak ketidakpastian dalam arena politik internasional maupun di Amerika Serikat dan di Uni Soviet sendiri berasal dari memburuknya hubungan Amerika Serikat-Uni Soviet. Analisa IISS tidak menjelaskan ke arah mana hubungan superpower ini akan berkembang.

Tetapi, suatu hal yang tampaknya jelas adalah bahwa penghidupan kembali detente adalah sangat tidak mungkin, baik sebagai pilihan kebijakan, sebagai kegagalan masa lampau atau sebagai akibat perubahan keadaan. Pemerintahan Reagan tampaknya yakin bahwa detente model lama tidak melayani kepentingan Amerika Serikat dan bahwa dasar kekuatan militer Amerika Serikat harus dibangun kembali sebelum dapat diambil inisiatif-inisiatif yang serius dalam hubungan Timur-Barat.

Dalam hal Uni Soviet, tampaknya terdapat suatu minat untuk memperbaiki hubungan Timur-Barat. Dalam pidatonya di muka Kongres Partai ke-26 (Pebruari 1981), Presiden Brezhnev menghimbau diadakannya pertemuan tingkat tinggi Soviet-Amerika tanpa prasyarat. Tetapi suatu minat Soviet terhadap detente yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan *taktis* tidak akan pernah dapat diwujudkan. Telah menjadi sangat jelas bahwa tujuan Soviet dalam detente ialah mencegah Amerika Serikat -- khususnya -- meningkatkan kekuatannya secara berarti, memperoleh jalan ke teknologi dan sumber-sumber keuangan Barat, dan menggunakan kepentingan Eropa Barat dalam detente untuk memberikan tekanan-tekanan tidak langsung terhadap Amerika Serikat agar lebih mengalah terhadap Uni Soviet.

Di lain pihak, suatu kebijakan jangka panjang dalam detente akan minta kepada Uni Soviet untuk menyesuaikan diri dengan perubahan keadaan dan sayangnya, Uni Soviet tengah menghadapi tantangan-tantangan berat dari dalam Imperiumnya sendiri. Krisis Polandia adalah suatu batu ujian dan Polandia adalah sangat penting dalam mempertahankan Imperium Soviet. Tetapi, suatu intervensi atau invasi terhadap Polandia akan membahayakan dasar pengertian Barat tentang detente: bahwa ia secara bertahap akan meningkatkan dihormatinya martabat manusia dalam rezim-rezim Komunis. Dapat diduga bahwa bagi Uni Soviet keamanan Imperium Soviet-lah yang akhirnya menentukan.

Singkatnya, seperti dikemukakan dalam laporan IISS, baik Amerika Serikat maupun Uni Soviet tampaknya telah mengakui sejak tahun 1980 bahwa tidak banyak lagi yang dapat mereka lakukan dalam proses detente. "Jauh dari menertibkan hubungan internasional, hubungan superpower itu sendiri telah menjadi korban dari kekacauan internasional".¹

Keadaan akan memaksa Uni Soviet untuk mencari pilihan kebijakan lain, tetapi tampaknya pemerintahan Amerika Serikat yang baru akan memberikan sedikit kesempatan bagi Uni Soviet untuk mencari jalan keluar dari situasinya sekarang. Reaksi -- atau tindakan, apabila kita lebih suka melihatnya secara ini -- Pemerintah Amerika Serikat terhadap langkah-langkah Uni Soviet, didukung oleh bangkitnya kembali nasionalisme Amerika, akan keras, dan dapat menyebabkan ronde baru dalam konfrontasi langsung antara kedua superpower. Luasnya dan sifat dari "konfrontasi" ini belum dapat dibayangkan, tetapi hal ini jelas akan mengubah lingkungan internasional di banyak bidang.

Era "perang dingin" kedua, apabila benar-benar terwujud, akan berbeda dengan era "perang dingin" pertama. Dalam era "perang dingin" pertama, Uni Soviet masuk sebagai kekuatan ofensif, terutama sebagai kekuatan politiko-ideologis dan berangsur-angsur didukung oleh pembangunan kekuatan militer. Amerika Serikat kurang lebih berada dalam posisi bertahan secara ideologis, tetapi dilengkapi dengan dukungan militer yang kuat. Pada awal 1970-an, Uni Soviet dengan bangga menyatakan bahwa perkembangan peristiwa-peristiwa dunia ("korelasi kekuatan") menguntungkan baginya, dan bersama dengan pembangunan militernya yang terus menerus, ia telah tumbuh menjadi suatu kekuatan yang congkak.

Pada saat ini, adalah sulit bagi Uni Soviet untuk mempertahankan pernyataan itu. Uni Soviet kiranya akan memasuki era "perang dingin" kedua ini dalam posisi yang kurang menguntungkan, kalau tidak defensif. Ia telah menjadi tawanan dari khayalan ideologisnya dan mungkin, ia juga akan menjadi korban dari pembangunan militernya sendiri. Masalahnya ialah bahwa kebanyakan negara yang akan merasa kuatir-dengan -- dan oleh sebab itu akan mencoba menghadapi -- masalah bagaimana menangani Uni Soviet yang tidak lagi melihat waktu di pihaknya, tidak mampu lagi memecahkan problema politiknya yang semakin meningkat, tetapi mempunyai suatu kekuatan militer yang belum pernah ada sebelumnya. Ini mendudukkan Uni Soviet pada posisi yang sulit. Amerika Serikat akan berada dalam posisi yang lebih kuat, meskipun terdapat banyak masalah yang dihadapinya baik di dalam maupun di luar negeri. Perubahan persepsi mengenai posisi Amerika Serikat secara

1 *Ibid.*, hal. 37

global, baik dari dalam maupun dari luar Amerika Serikat sendiri, akan mempertinggi kekuatan Amerika Serikat. Bahkan, dipandang dari segi kemampuan strategis, Amerika Serikat tidak pernah lebih rendah daripada Uni Soviet. Persepsi bahwa kemampuan strategis Amerika Serikat telah dilampaui oleh Uni Soviet diciptakan semata-mata untuk alasan politik dalam negeri dan sebagai akibat dari perebutan kekuasaan birokratis dalam negeri (yang berhubungan dengan anggaran belanja). Adalah benar bahwa sekarang Uni Soviet telah memperoleh kemampuan serangan-kedua yang tak terlawan, tetapi logika penangkalan (Strategi M.A.D.) menuntut hal itu. Gambarnya berbeda dalam bidang kemampuan militer konvensional. Dengan rencana untuk pasukan gerak cepat, Amerika Serikat akan perlu memperbaiki suatu kekurangan teknis agar dapat dipercaya, yaitu dalam kemampuannya untuk menyiapkan personal militer yang diperlukan. Usul-usul belakangan ini untuk mengakhiri sistem sukarela dan menghidupkan kembali sistem wajib militer, mencerminkan sikap baru di Amerika Serikat yang menjadi lebih tegas, tidak hanya secara militer tetapi juga secara politis.

Jadi, apa yang akan dapat kita lihat muncul dalam tahun-tahun mendatang adalah kebalikan dari yang kita ketahui beberapa dasawarsa yang lalu. Bahkan, ini adalah tujuan sebenarnya dari kebijakan internasional Reagan. Apakah dalam kenyataannya pemerintahan Reagan akan dapat memenuhi sasaran-sasaran yang telah ditetapkannya akan tergantung dari hasil kebijakan ekonomi dalam negerinya. Apapun hasilnya, nada dari kebijakan Amerika akan berlanjut dengan kecenderungan ke arah konservatisme, yaitu lebih tegas, lebih nasionalis, lebih tidak sabar, dan lebih keras baik terhadap lawan maupun kawan.

Dengan sikap baru ini timbul tekanan baru pada kekuatan militer dan kecenderungan untuk melihat konflik-konflik di dunia pada pokoknya sebagai hasil dari detente Timur-Barat.¹ Adalah ironis bahwa sekutu-sekutu dan kawan-kawan Amerika, yang telah lama mengharapkan kebijakan Amerika Serikat yang lebih konsisten, sekarang menjadi takut akan kesederhanaan ideologis Pemerintah Amerika Serikat yang baru.

Sementara kebijakan Amerika Serikat yang keras terhadap Uni Soviet sampai tingkat tertentu diinginkan, kesederhanaan dengan mana pemerintahan Reagan cenderung untuk melihat perkembangan dunia merupakan sumber kecemasan di banyak kalangan. Kerangka kebijakan anti-Sovietnya dan ketergantungan beratnya pada alat-alat militer dalam pendekatan-pendekatan internasionalnya harus diubah agar dapat berlaku dan guna

1 *Ibid.*, hal. 45

mencegah meningkatnya kejengkelan di kalangan sekutu-sekutu dan teman-temannya,

Pertama, pendekatan Amerika Serikat terlalu membesarkan kemampuan militer Uni Soviet dan dengan buruk menilai kerawanan ekonomi dan ideologi Soviet. Terdapat bukti-bukti jelas bahwa pembangunan kekuatan militer yang konstan oleh Uni Soviet tidak akan memecahkan masalah ekonominya di dalam negeri maupun masalah politiknya di luar negeri. Jadi, ancaman Uni Soviet harus ditempatkan dalam perspektif yang wajar.

Kedua, pendekatan Amerika Serikat terhadap konflik-konflik dan stabilitas Dunia Ketiga kurang disertai pengertian tentang sifat dan kompleksitas sumber-sumber konflik tersebut. Jadi, kepekaan yang lebih besar terhadap masalah-masalah Dunia Ketiga harus dikembangkan.

Ketiga, pendekatan Amerika Serikat cenderung untuk mengabaikan perasaan-perasaan nasional sekutu-sekutu dan teman-temannya. Amerika Serikat yang lebih tegas, lebih nasionalis dan lebih tidak sabar secara implisit berarti kecenderungan untuk memaksakan pemecahan Amerika pada negara-negara lain. Hal ini pada gilirannya berarti akhir dari multipolaritas struktur internasional, dan ini juga berarti suatu langkah mundur yang besar dalam usaha untuk mengembangkan hubungan yang lebih sederajat antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutu atau teman-temannya.

Rencana Reagan hanya akan dapat berjalan dengan asumsi bahwa kesesuaian yang menyeluruh antara Amerika Serikat dan sekutu-sekutu serta teman-temannya selalu dapat dijamin. Tetapi keadaan di tahun 1980-an berbeda dengan yang berlaku pada tahun 1950-an. Eropa Barat pasti akan menghindari tekanan-tekanan untuk kesesuaian dalam pandangan maupun kebijakan. Sekutu-sekutu NATO Amerika Serikat akan menghindari terjadinya konfrontasi berat dalam hubungan Timur-Barat secara global, khususnya di panggung Eropa, baik karena alasan keamanan maupun ekonomi-komersial. Tidak jelas bagi banyak pengamat apakah Jepang akan membiarkan Amerika Serikat menekannya terus menerus. Segera setelah perbaikan Pasukan Bela Diri Jepang mencapai tingkat tertentu, Jepang akan lebih tenang dalam menghadapi ancaman dan provokasi politik-militer Soviet.

Adalah lebih sukar untuk meramalkan tingkah laku Dunia Ketiga. Negara-negara Dunia Ketiga berbeda-beda dalam banyak hal, dan kebutuhan keamanan merekapun berbeda -- setidaknya dari sub-wilayah ke sub-wilayah. Jadi, melihat keadaan dewasa ini, suatu era "perang dingin" keduaupun mungkin akan sulit untuk ditangani.

IMPLIKASI BAGI ASIA TENGGARA

Implikasi era "perang dingin" kedua bagi Asia Tenggara harus dinilai dalam kerangka masa depan Asia Tenggara seperti dibayangkan oleh negara-negara di kawasan itu. Apa yang selama ini diketahui adalah cita-cita kabur ZOPFAN (Kawasan Damai, Bebas dan Netral) yang masih harus diperbaiki lebih lanjut oleh negara-negara di kawasan itu, baik ASEAN maupun negara-negara Indocina.

Mengenai pandangan negara-negara ASEAN, terdapat suatu konsensus yang meningkat bahwa masa depan Asia Tenggara akan melihat kawasan ini dikelola melalui rencana kerja sama antara negara-negara ASEAN dan negara-negara Indocina sendiri. Seperti dikatakan di tempat lain, terdapat keinginan untuk menciptakan suatu ketertiban regional di Asia Tenggara; suatu ketertiban yang memungkinkan negara-negara di kawasan itu bersama-sama memecahkan masalah-masalah regional dan bersama-sama meningkatkan tujuan regional mereka, tetapi tetap mengakui kepentingan sah dari negara-negara besar di kawasan itu.

Era "perang dingin" kedua bisa mempersulit usaha untuk menciptakan ketertiban di kawasan itu, tidak saja hal itu akan memerlukan suatu struktur hubungan antara negara-negara Asia Tenggara dan negara-negara besar, terutama Uni Soviet, Amerika Serikat dan RRC, tetapi juga akan menyulitkan tercapainya struktur hubungan kerja sama yang stabil di antara negara-negara Asia Tenggara itu sendiri.

Salah satu faktor kunci di sini adalah Republik Rakyat Cina. Adalah belum jelas posisi apa yang akan ditempati RRC dalam era "perang dingin" kedua yang akan datang, maka adalah sulit untuk berspekulasi tentang sikap RRC terhadap kawasan ini. Ada dua kemungkinan. Yang pertama, adalah bahwa RRC bisa meningkatkan kebijakan agresifnya terhadap kawasan ini secara menyeluruh (termasuk Indocina) mengingat kemungkinan bahwa Uni Soviet akan terus ditahan oleh Amerika Serikat. Kemungkinan lain adalah bahwa justru karena Amerika Serikat mempunyai kekuatan untuk membatasi gerakan Uni Soviet, RRC akan mengambil sikap yang lebih tenang dalam hubungannya dengan kawasan itu secara menyeluruh (termasuk Indocina).

Melihat persepsi yang berlaku di kawasan ini tentang RRC, kiranya banyak negara di kawasan itu yang menganut kemungkinan pertama, yaitu RRC yang lebih agresif. Situasi saat ini sehubungan dengan konflik Indocina memberi kesan bahwa RRC cenderung untuk mengambil sikap keras dan tidak luwes terhadap Vietnam. Orang percaya bahwa kebijakan itu akan memaksa Vietnam untuk menjadi lebih mudah kena pengaruh Uni Soviet.

Dengan kata lain, hal itu akan memberikan tempat berpijak bagi Soviet di Asia Tenggara yang dapat memperburuk lebih jauh prospek terciptanya keter-tiban kawasan yang stabil di Asia Tenggara.

Negara-negara ASEAN tidak menolak, *a priori*, kehadiran Soviet di Asia Tenggara. Tetapi kehadiran melalui suatu *proxy* harus dihindarkan dengan segala cara, terutama karena situasi semacam itu akan mengundang kekuatan lain untuk datang dan mengadu negara-negara Asia Tenggara satu sama lain. Orang juga percaya bahwa RRC tidak mempunyai alasan untuk turut campur dalam masalah-masalah Asia Tenggara selama kehadiran Soviet tetap terbatas seperti pada saat ini.

Bahkan, dari segi persepsi ancaman di kawasan ini, Uni Soviet dilihat sebagai ancaman yang lebih jauh bagi Asia Tenggara daripada RRC. Persepsi, pada analisa terakhir, diciptakan oleh serangkaian keyakinan akan iktikad, di samping perhitungan kemampuan. Dalam merasakan ancaman Cina dan Soviet, keyakinan akan iktikad terasa lebih berat dalam hal Cina dan perhitungan kemampuan terasa lebih berat dalam hal Soviet. Sifat asimetris persepsi ancaman Cina dan Soviet ini mempunyai implikasi yang menarik dalam sikap dan kebijakan terhadap kedua kekuatan itu.

Negara-negara ASEAN tidak mengabaikan bahaya iktikad Uni Soviet dan mengamati dengan kecemasan meningkatnya kehadiran militer Soviet di Pasifik. Tingkat kecemasan itu tentu saja berbeda di tiap negara ASEAN, tetapi secara menyeluruh ASEAN lebih tenang dalam menghadapi potensi ancaman Soviet, yang dianggap lebih bersifat militer. Pertama, orang percaya bahwa instrumen ini tidak dapat dituangkan secara efektif oleh Uni Soviet dalam tujuan-tujuan politisnya, setidaknya terhadap negara-negara ASEAN. Tetapi seandainya hal itu terwujud, orang percaya bahwa beban untuk menghadapi itu terutama terletak pada Amerika Serikat, sebab sifat persoalannya adalah global, dan bukan regional. Kedua, orang percaya pula bahwa provokasi Cina-lah yang akan membawa masuk Uni Soviet ke kawasan ini sampai, pada tingkat yang membahayakan Asia Tenggara.

Kalau potensi ancaman Soviet pertama-tama dilihat bersifat militer dan dapat dibayangkan dengan konkrit, ancaman Cina kurang lebih dilihat sebagai misteri. Itu adalah suatu hal yang tidak konkrit, tapi dirasakan ada baiknya atas dasar sejarah maupun psikologis. Tetapi justru karena hal itu ancaman Cina dirasakan lebih besar, lebih mendesak dan lebih langsung. Jadi, adalah lebih sulit untuk menghadapi ancaman Cina itu.

Kebijakan dan sikap Cina terhadap konflik Indocina, di mana pada intinya ia turut bertanggung jawab, merupakan batu ujian bagi kawasan itu secara menyeluruh.

Soal berikut yang relevan untuk kawasan Asia Tenggara menyangkut kebijakan Amerika Serikat terhadap Cina dan Vietnam. Orang percaya bahwa sikap dan kebijakan Cina terhadap kawasan ini juga tergantung pada hubungannya dengan Amerika Serikat. Sejauh ini, tanda-tanda dari Washington masih agak membingungkan. Barangkali seseorang harus melihat pendekatan Amerika Serikat terhadap Cina dari tiga sudut yang berbeda, yaitu sehubungan dengan: (a) peranan Cina terhadap Uni Soviet; (b) posisi Cina terhadap Vietnam; dan (c) posisi Cina terhadap Taiwan.

Masih harus ditunggu apakah dalam era "perang dingin" kedua Amerika Serikat akan mengangkat posisi Cina, dan dengan demikian merangsang RRC untuk bergabung dengan Amerika Serikat dalam menghadapi ancaman Uni Soviet di kawasan tertentu, dan apakah Cina juga akan dirangsang untuk melanjutkan sikap kerasnya terhadap Vietnam, sebab Vietnam dilihat oleh Amerika Serikat sebagai manifestasi ancaman Soviet di Asia Tenggara. Apabila demikian halnya, dapat diharapkan bahwa beberapa masalah akan timbul dalam hubungan antara Amerika Serikat dan negara-negara ASEAN.

Di lain pihak, perhatian Amerika Serikat terhadap masa depan Taiwan dapat merupakan pertimbangan yang lebih penting bagi Amerika Serikat dalam struktur hubungannya dengan RRC. Sejauh mana hal ini akan dilihat dalam kerangka ideologis persaingan antara "dunia bebas" dan kamp komunis -- sesuai dengan lingkungan "perang dingin" -- masih harus dilihat.

Singkatnya, implikasi era "perang dingin" kedua bagi Asia Tenggara akan tergantung pada posisi Cina dalam struktur politik global, dan dengan demikian, pada hubungan antara Amerika Serikat dan RRC, di samping pada sifat hubungan antara Amerika Serikat dan negara-negara ASEAN.

TUJUAN STRATEGI GLOBAL UNI SOVIET DALAM DASAWARSA 1980-AN

Bantarto BANDORO*

Dalam pereaturan politik dunia pengaruh kedua superpower, Amerika Serikat dan Uni Soviet, sangat dirasakan. Keduanya berusaha sekuat tenaga untuk mendapatkan kedudukan yang kuat dan menarik negara-negara ke dalam orbit pengaruhnya. Sementara pihak berpendapat bahwa pengaruh Amerika Serikat mulai berkurang. Sebaliknya pengaruh Uni Soviet beberapa tahun belakangan ini semakin luas dan terasa. Seluruh Eropa Timur dikuasainya. Negara-negara yang menjadi satelitnya tunduk pada pimpinannya. Demikianpun kaum komunis dengan bantuan Uni Soviet menjadi semakin kuat di berbagai negara. Strategi global Uni Soviet bukan saja dimaksudkan untuk mempertahankan kedudukan yang telah dimilikinya, tetapi juga menggunakannya sebagai pangkalan untuk meningkatkan dan memperluas pengaruhnya. Karena letak geografisnya, Uni Soviet mempunyai kedudukan strategis yang baik yang memungkinkan perluasan penetrasi dan penekanan ke seluruh kawasan dunia.

Politik ekspansionisme Uni Soviet memang sudah sejak lama dikenal dan adalah mudah untuk menyamakan komunisme di mana dia muncul dan berkuasa dengan ekspansi imperialisme Soviet. Dia adalah suatu negara besar yang selalu berusaha memperbesar kekuasaan dan memperluas pengaruhnya antara lain melalui politik intervensinya, semula atas desakan kepentingan nasional dan kemudian juga atas inspirasi ideologinya. Intervensi akan dilakukan jika salah satu negara dalam lingkungan pengaruhnya bergerak ke arah Barat. Invasinya ke Hongaria, Cekoslovakia dan Afghanistan merupakan beberapa contoh. Kekuatiran dunia akan ekspansionisme Uni Soviet sebenarnya dirasakan sejak perang musim dingin dengan Finlandia pada tahun 1940. Namun selama periode perang dingin 1947-1970 ekspansionisme

* Staf CSIS

Uni Soviet dapat dibendung, biarpun tidak seluruhnya.¹ Beberapa tahun belakangan ini banyak negara di dunia mulai merasakan lagi bahwa bahaya utama yang mengancam keamanan dan integritas mereka berasal dari Uni Soviet. Yang jelas adalah bahwa Uni Soviet mempunyai strategi global yang menjangkau semua negara dan terarah pada supremasi di dunia. Tetapi strategi global ini sulit dilaksanakan jika tidak ditopang oleh suatu kebijakan luar negeri yang terarah.

Dalam tulisan ini akan dibahas secara berturut-turut determinan-determinan utama kebijakan luar negeri dan tujuan strategi global Uni Soviet serta sikap dan strategi Amerika Serikat dan Barat untuk menghadapinya.

DETERMINAN-DETERMINAN UTAMA KEBIJAKAN LUAR NEGERI UNI SOVIET

Salah satu dasar Uni Soviet untuk melakukan suatu tindakan adalah hasil penilaian (assesment) yang cermat dan berkelanjutan mengenai korelasi kekuatan (correlation of forces). Dalam hal ini komponen perimbangan militer, yaitu di udara, darat dan laut, memainkan peranan penting dan merupakan fundamen dalam penilaian itu dan oleh sebab itu tidak akan lepas dari pengamatan pembuat kebijakan dan perencana pertahanan Uni Soviet. Hal ini selalu dilakukan terutama untuk mendukung dan mengabadikan politik koeksistensi damainya. Penilaian cermat atas korelasi kekuatan ini penting dan sangat berarti bagi Uni Soviet karena bisa menempatkan Uni Soviet pada posisi supremasi dunia.

Suatu kebijakan luar negeri yang mantap dan terarah serta didukung oleh pemikiran-pemikiran strategis menopang pelaksanaan strategi global Uni Soviet. Pada pokoknya terdapat beberapa determinan utama kebijakan luar negeri Uni Soviet. Pertama, pemimpin-pemimpin Uni Soviet mewarisi suatu posisi geografis yang memungkinkannya melakukan tindakan-tindakan di luar perbatasan dan perimeter pertahanannya dan mencari pelabuhan dingin yang dimaksudkan untuk menunjang politik ekspansionismenya dan menjamin keamanan perbatasannya. Faktor ini di samping merupakan salah satu determinan kebijakan luar negeri Uni Soviet khususnya untuk sektor laut, juga memungkinkannya membangun dan mengembangkan kekuatan maritim yang berbobot dan memadai sehingga mampu menjawab setiap tantangan laut, khususnya dari Amerika Serikat. Selain itu faktor ini membuka kesempatan untuk penetrasi melalui laut dan sekaligus menguasainya guna mencapai pertahanan eksistensi dan supremasi di laut. Penguasaan lautan (sea control)

1 Lihat Paul H. Nitze, "Strategy in the Decade of 1980's," *Foreign Affairs*, Fall 1980, Vol. 59, No. 1, hal. 85

merupakan suatu tindakan dalam masa damai dengan maksud untuk menolak masuknya kekuatan laut lain ke dalam wilayah lautan yang ingin dikuasai.¹ Namun sementara pihak berpendapat bahwa Uni Soviet karena mempunyai kekuatan darat yang besar tidak perlu lagi menguasai lautan.² Secara rasional dan dilihat dari segi pertimbangan militer pendapat ini bisa diterima. Tetapi mengingat bahwa kekuatan laut Uni Soviet merupakan salah satu unsur dari sistem pertahanannya secara keseluruhan dan bahwa kehadirannya di lautan merupakan syarat untuk menjamin keamanan negara dan memperluas pengaruhnya, maka pendapat itu kiranya tidak dapat dipertahankan. Sistem pertahanan lautnya (Angkatan Lautnya) ini bahkan dikembangkan menjadi suatu strategi tersendiri yang terutama berperan untuk melakukan pemboman strategis (strategic bombardment); menghadapi kemungkinan serangan kapal selam Polaris dan kapal-kapal induk lawan; dan menyebarluarkan revolusi dan sekaligus ekspansi imperium komunisme.³ Dengan demikian posisi geografisnya yang menguntungkan ini memungkinkan Uni Soviet membangun sistem pertahanan laut yang kuat dan secara demikian mengimbangi kekuatan laut lawan, terutama Amerika Serikat, yang sudah mapan, dan meneruskan ekspansi kekuatan lautnya dan bahkan semakin meningkatkannya dalam dasawarsa 1980-an ini, biarpun sementara pengamat berpendapat bahwa pembangunan Angkatan Lautnya berjalan lambat.⁴

Kedua, kebijakan luar negeri Uni Soviet dipengaruhi oleh sengketa-sengketa politik yang juga melibatkan Uni Soviet (the idea of being surrounded by a hostile world), sehingga dalam prakteknya ia cenderung memanfaatkannya (sesuai ajaran Marxisme-Leninisme) sebagai sarana propaganda, penyebarluasan ideologi komunisme dan untuk mendukung kelompok yang berorientasi ke Moskwa. Tindakan-tindakannya ini adalah jelas untuk menarik kawan sebanyak mungkin dan mendekati negara-negara lain guna menanamkan pengaruhnya, biarpun negara-negara ini secara politis tidak begitu berarti bagi Uni Soviet. Tetapi seringkali usahanya ini gagal akibat tidak diperhitungkannya peranan dan pengaruh negara besar lainnya yang kepentingannya juga terlibat dalam konflik-konflik itu. Ini kelemahan strategi Uni Soviet.⁵ Sebaliknya pemimpin-pemimpin di Kremlin menyadari bahwa dalam situasi dan kondisi apapun dinamisme revolusi Uni Soviet harus berlangsung terus. Ini penting terutama dalam pertarungannya dengan musuh

1 Lihat Alfian Muthalib, "Maksud Penempatan Kapal-kapal Selam Strategis Uni Soviet di Selat Malaka dan Laut Cina Selatan", *Suara Karya*, 11 Juni 1980

2 Lihat Curt Gasteyger, "Soviet Global Strategy", *Survival*, Vol. XX, No. 4, Juli-Agustus 1976, hal. 160

3 Lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russia and Soviet Sea Power* (United States, 1974), hal. 564

4 Curt Gasteyger, *loc. cit.*, hal. 160

5 *Ibid.*, hal. 160

utamanya RRC. Secara demikian dapat dikatakan bahwa salah satu sasaran implementasi strategi global Uni Soviet dalam dasawarsa 1980-an kiranya dapat dilihat sebagai usaha untuk memperkuat sektor itu dan sekaligus meningkatkan usahanya membendung dan mendesak ke belakang peranan dan pengaruh negara besar lainnya dalam konflik itu. Ini suatu petunjuk bahwa Uni Soviet yang selaku negara besar secara luas mengembangkan hubungan internasional tidak bisa mengambil sikap berdiam diri terhadap kejadian-kejadian di kawasan lain yang jauh tempatnya, tetapi menyentuh kepentingan dan keamanan Soviet dan sahabat-sahabatnya.

Ketiga, kebijakan luar negeri Uni Soviet didasari oleh ambisinya untuk menjadi kekuatan strategis dan untuk memperoleh status dan kemampuan global (*global capability*).¹ Tetapi dalam mencapai ambisinya ini ia menghadapi dilema, yaitu tuntutan akan perlindungan perbatasan dan integritas teritorialnya di satu pihak dan keharusan melaksanakan politik ekspansinya lebih jauh di lain pihak. Hal yang terakhir ini adalah sebagai akibat faktor geografisnya di mana kerawanan wilayah Uni Soviet terhadap serangan dari luar memaksa Uni Soviet untuk memperluas wilayah pengaruhnya di luar wilayahnya sendiri. Dalam pandangan Uni Soviet sendiri pelaksanaan politik ekspansi bisa menjamin keamanan yang lebih ketat dan memperluas ruang gerak penetrasinya. Namun sementara pengamat berpendapat bahwa hal itu akan menimbulkan resiko ancaman terhadap integritas teritorial dan sistem politik dalam negerinya. Jika ancaman itu menjadi kenyataan Uni Soviet kiranya lebih cenderung untuk mengambil langkah untuk mengamankan integritas teritorialnya dan melindungi sistem politik dalam negerinya. Mengingat semuanya itu dan untuk mencegah kemungkinan timbulnya resiko lain di masa depan, Uni Soviet mungkin akan mempertimbangkan kebijakan *detente* jika hal itu sendiri tidak menghambat pelaksanaan politiknya dalam arti mengurangi potensi strategisnya dan terlalu membocorkan sistem politik dalam negerinya.

Keempat, kebijakan luar negeri Uni Soviet didasari oleh keharusan untuk meningkatkan kekuatan militernya guna mendukung posisi strategis dan kemampuan globalnya serta mengimbangi pengembangan kekuatan militer lawan.² Di sini Uni Soviet kembali menghadapi masalah yang sulit, yaitu tuntutan untuk mempertahankan status *superpower*nya, tetapi kemampuan global militernya untuk meneapai tujuan itu membatasi tekadnya untuk memperoleh status yang sama di bidang nonmiliter. Pada dasarnya masalah ini timbul sebagai akibat lemahnya dasar-dasar ekonomi dan teknologi Uni Soviet sehingga tidak dapat menopang kemajuan di sektor-sektor nonmiliter.

1 Lihat Vernon V. Aspaturian, "Soviet Global Power and the Correlation of Forces", *Strategic Digest*, Januari 1981, Vol. XI, No. 1, hal. 77-79

2 Lihat Curt Gesteyger, *loc. cit.*, hal. 161. Lihat juga Vernon V. Aspaturian, *loc. cit.*, hal. 79

Secara demikian dapat dikatakan bahwa peningkatan kekuatan militer Uni Soviet itu dimaksudkan untuk menutupi kelemahan-kelemahan serius dan fundamental di bidang lain di dalam negerinya yang semakin tampak ke luar.

Kelima, kebijakan luar negeri Uni Soviet digerakkan oleh suatu motivasi, yaitu untuk menghilangkan trauma akibat tidak berhasilnya pemimpin-pemimpin Uni Soviet mengatasi masalah-masalah ekonomi dalam negerinya. Ekonomi Soviet dalam beberapa tahun belakangan ini memang dalam keadaan stagnasi yang parah, biarpun usaha-usaha untuk mengatasinya berlangsung terus. Modernisasi sistem politik dan ekonomi dalam negeri dipadukan dengan manfaat positif hubungan politik ke luar sebagai salah satu usaha untuk menghilangkan trauma itu. Dengan demikian ia memperjelas trend baru kebijakan ekonomi luar negerinya. Strateginya ini di samping bertujuan untuk memperkuat kedudukannya dalam hubungan ekonomi bilateral maupun multilateral dan menciptakan zone ekonomi di bawah pengaruhnya juga bertujuan untuk menghadapi imperialisme Barat, dalam arti mengurangi peranan ekonomi negara-negara Barat di satu pihak dan melepaskan - kalau bisa sama sekali - ketergantungan negara-negara dari kekuatan ekonomi negara-negara Barat di lain pihak. Selanjutnya dasar-dasar eksternal strategi ini diperluas dengan harapan bahwa Uni Soviet memperoleh suplai minyak (dari negara-negara Timur Tengah) dan bahan mentah (dari negara-negara Afrika) yang cukup dan di lain pihak mampu memberikan bantuan ekonomi yang masif dan terus menerus khususnya kepada Dunia Ketiga.

Dengan demikian jelas bahwa Uni Soviet telah mengembangkan suatu kebijakan global (global policy) yang tegas dan terarah dan didasari oleh determinan-determinan pokok dan pemikiran-pemikiran strategis. Kebijakan serupa itu akan mendukung serta menopang pelaksanaan strategi globalnya di lapangan dan sekaligus membuktikan kekuatannya di panggung internasional. Berkat semuanya ini Uni Soviet memang berhasil menunjukkan kemajuan di bidang militer dan dalam pengaruh politiknya di negara-negara tertentu. Tetapi kemajuan-kemajuan ini ternyata tidak dapat diimbangi dengan kemajuan-kemajuan di bidang lain. Kelemahan-kelemahan di bidang utama lainnya bahkan semakin tampak ke luar dan sebagai akibatnya menghambat implementasi politik dan strateginya. Walaupun demikian Barat dan Amerika Serikat khususnya seyogyanya tidak menganggap remeh kemajuan-kemajuan itu; adalah suatu keharusan bagi mereka untuk menentukan kebijakan yang tegas dan mengembangkan suatu instrumen tertentu untuk menghadapi gerakan-gerakan politik Uni Soviet. Sementara itu para pengamat politik berpendapat bahwa perang antara kedua kekuatan itu harus dicegah dan oleh sebab itu diperlukan Dialog Timur-Barat. Tetapi Barat harus siap menerima kemungkinan usul pengurangan volume kerja sama Timur-Barat kalau gagal membujuk Uni Soviet dan sekutu-sekutunya menahan pengembangan kekuatan militer khususnya sistem persenjataannya.

TUJUAN STRATEGI GLOBAL UNI SOVIET

Menjelang berakhirnya dasawarsa 1970-an muncul suatu anggapan yang dianut secara luas bahwa usaha untuk mencegah perkembangan kekuasaan Uni Soviet yang terungkap dalam politik ekspansinya selama dasawarsa itu gagal. Kegiatan politiknya ini bahkan cenderung meningkat dan sulit untuk dibendung.¹ Intervensi Uni Soviet di Afghanistan dan dukungannya terhadap perjuangan Vietnam dan negara-negara tertentu di kawasan Afrika adalah suatu petunjuk akan ambisinya untuk memperluas atau mempertahankan wilayah-wilayah pengaruhnya di dunia. Pada pokoknya cara-cara Soviet untuk menanamkan dan mempertahankan pengaruh dapat dibagi dalam dua kelompok. Pertama, cara-cara Soviet yang khusus: memajukan ketidakstabilan dan konflik; mendukung kelompok revolusioner radikal; mengadakan intervensi militer lewat negara lain; melakukan penetrasi politik lewat ikatan-ikatan partai, organisasi-organisasi front dan cara-cara subversif; melatih kader-kader; dan melancarkan propaganda sistematis. Kedua, kebiasaan internasional biasa: hubungan diplomasi, perdagangan, bantuan ekonomi dan teknis, bantuan militer, pertukaran budaya dan lain-lain. Selanjutnya kondisi yang paling menguntungkan usaha Soviet untuk menanamkan dan meningkatkan pengaruhnya itu adalah situasi konflik. Konflik adalah fundamental dalam ideologi Marxis dan elit Soviet dididik untuk menghadapi konflik dan memanfaatkannya. Mereka akan memanfaatkan setiap konflik yang bisa menunjang kepentingan-kepentingan Uni Soviet dan membantunya mencapai tujuan strateginya.² Secara implisit cara-cara ini menunjukkan ambisi Kremlin untuk menguasai dunia.³

Sesuai dengan pengertian strategi sebagai pengembangan dan penggunaan kekuatan politis dan militer untuk mencapai tujuan-tujuan politik negara, maka terdapat beberapa hal yang menjadi tujuan strategi global Uni Soviet dalam dasawarsa 1980-an ini. Pertama, memecah belah NATO dan melepaskannya dari ketergantungan pada kekuatan militer dan politik Amerika Serikat. Kedua, meningkatkan pengawasan dan pengaruh Uni Soviet atas Teluk Parsi. Ketiga, melakukan pengepungan terhadap RRC. Keempat, meningkatkan kemampuan militer Uni Soviet untuk menghadapi kemungkinan konfrontasi langsung dengan kekuatan militer Barat. Kelima, meningkatkan citra rezim Soviet yang cinta damai dan bertanggung jawab. Akan tetapi

1 Lihat Paul H. Nitze, *op. cit.*, hal. 86

2 Lihat Kirdi Dipoyudo, "Uni Soviet dan Afrika", *Analisa*, tahun VII, No. 11, Nopember 1978, hal. 888-889

3 Lihat Paul H. Nitze, *op. cit.*, hal. 90. Lihat juga Colin S. Gray, "The Most Dangerous Decade: Historic Mission, Legitimacy, and Dynamics of the Soviet Empire in the 1980's", *Orbis*, Vol. 25, No. 1, Spring 1981, hal. 17

sasaran akhir strategi Uni Soviet adalah seluruh dunia sesuai dengan thesis Kremlin, yaitu penguasaan atas dunia dan bukan peperangan.¹

Sehubungan dengan kawasan Eropa Barat, maka sasaran strategi Uni Soviet adalah NATO khususnya Jerman Barat dan Perancis. Kedua negara ini di samping merupakan tulang punggung kekuatan NATO yang setiap saat dianggap dapat mengancam keutuhan sistem pertahanan dan keamanan Uni Soviet juga merupakan kunci keamanan Eropa Barat. Uni Soviet mengakui bahwa tanpa kedua negara itu kekuatan NATO tidak berarti. Dalam pandangan Moskwa NATO dan alat perlengkapannya merupakan suatu kekuatan kolektif di mana kaum kapitalis Barat mengkoordinasi kebijakan-kebijakan dalam dan luar negerinya, dan sejak Amerika Serikat melibatkan kekuatannya dalam NATO itu kemampuan Uni Soviet untuk mempengaruhi masalah-masalah Eropa berkurang. Mengingat semuanya ini Uni Soviet berusaha untuk memecah belah (disintegrate) NATO dan melakukan tekanan-tekanan politis terhadap Amerika Serikat agar menarik mundur pasukannya dari pakta ini. Tetapi sementara pengamat Soviet berpendapat bahwa tindakan itu justru akan melipatgandakan kekuatan konvensional dan strategis Amerika Serikat yang pada gilirannya akan mengancam pengembangan sistem pertahanan dan persenjataan Uni Soviet. Jika tindakan itu tidak mungkin dilakukan, maka Uni Soviet hanya bisa membujuk negara-negara anggota NATO untuk melepaskan ketergantungannya dari kekuatan Amerika Serikat.²

Sebagaimana dikatakan di atas, Jerman Barat adalah salah satu negara yang menjadi pusat konsentrasi strategi Uni Soviet di Eropa Barat. Hal itu adalah karena beberapa alasan. Pertama, anggaran belanja militernya adalah yang terbesar kedua setelah Amerika Serikat dan ia dapat meningkatkan kekuatan angkatan perangnya setiap saat ia menginginkan. Kedua, Jerman Barat merupakan tulang punggung kekuatan ekonomi Eropa Barat, biarpun sebagian komoditi impornya, seperti gas alam, diperoleh dari Uni Soviet. Mengingat semuanya itu, Uni Soviet mempertimbangkan pengetrapan strategi "carrot" nya terhadap Jerman Barat. Dalam rangka ini Kremlin mungkin akan menawarkan perluasan suplai gas alamnya kepada Jerman Barat. Bersamaan dengan itu ia menawarkan kepada Jerman Barat dan Perancis untuk bersama-sama berunding dengan negara-negara Teluk Parsi mengenai kontrak pembelian minyak untuk jangka panjang dan dalam volume yang seimbang serta dengan harga yang memadai.³ Secara implisit strategi ini berarti suatu usaha untuk menciptakan kepentingan bersama dengan negara-negara Teluk Parsi dalam rangka usahanya mengamankan kontrak pembelian minyaknya dan sekaligus mengawasi suplai minyak dari kawasan itu. Terlepas

1 Lihat Paul H. Nitze, *op. cit.*, hal. 90

2 Lihat Roger Hamburg, "Soviet Policy in West Europe", *Current History*, Mei 1981, hal. 221

3 Lihat Paul H. Nitze, *op. cit.*, hal. 87-88

dari soal apakah Jerman Barat dan Perancis menerimanya atau tidak, tawaran itu sendiri bisa menimbulkan perselisihan intern antara kedua negara itu dan Amerika Serikat dan secara demikian memperlemah hubungan antara mereka. Tetapi di lain pihak hal itu menguntungkan posisi Uni Soviet karena memungkinkannya memanfaatkan kelemahan itu untuk mencapai kepentingan-kepentingannya. Jika itu merupakan "carrot" yang digunakan terhadap Jerman Barat dan Perancis, maka "stick" Uni Soviet adalah ancaman untuk membalik (reverse) semuanya itu dan terutama menggunakan kekuatannya untuk melawan dan mendesak ke belakang kepentingan Eropa Barat di Teluk Parsi.

Kepentingan Moskwa di Teluk Parsi sebenarnya dipengaruhi oleh berbagai perkembangan internasional, seperti perkembangan hubungan Moskwa-Washington dan hubungan Washington-Beijing. Arti Teluk Parsi tidak dapat dipisahkan dari arti penting Samudera Hindia sebagai jalur perdagangan dan jalur strategi militer yang menghubungkan Timur Tengah dan Pasifik. Faktor yang juga mempengaruhi kepentingan Uni Soviet di Teluk Parsi adalah kenyataan bahwa kawasan itu mensuplai 2/3 minyak yang diperdagangkan secara internasional.

Mengingat semuanya itu, maka tidak mengherankan jika Uni Soviet berambisi untuk menguasai Teluk Parsi dan mendapatkan akses langsung ke kawasan itu. Jika berhasil melakukannya, maka ia akan mempunyai kedudukan tawar-menawar yang sangat kuat terhadap pihak Barat dan Jepang. Ini merupakan salah satu komponen kepentingan Uni Soviet di Timur Tengah.¹

Karena artinya yang strategis itu, maka kawasan Timur Tengah khususnya Teluk Parsi dan Semenanjung Arab menjadi pusat perhatian dan rebutan negara-negara besar, terutama Uni Soviet dan Amerika Serikat. Hal ini adalah berkat letaknya pada titik pertemuan Eropa, Asia, Afrika, jalur-jalur komunikasi yang menghubungkan ketiga benua itu, kekayaan minyak dan ketergantungan negara-negara industri Barat dan Jepang pada kekayaan minyak itu. Akibat ketergantungan itu, Timur Tengah khususnya Teluk Parsi merupakan kepentingan vital Barat seperti ditegaskan oleh bekas Presiden Carter awal 1980.² Sebab tanpa kontribusi minyak Teluk Parsi, Eropa Barat akan mengalami kemacetan dalam produksinya, dan sistem pertahanannya (NATO) terhadap serangan "blitzkrieg" Pakta Warsawa akan menjadi lemah. Ketergantungan ini adalah titik lemah negara-negara Barat dalam menghadapi strategi global Uni Soviet. Apabila berhasil mencapai kedudukan

1 Lihat Alvin Z. Rubenstein, "The Evolution of Soviet Strategy in the Middle East", *Orbis*, Vol. 24, No. 2, Summer 1980, hal. 329

2 Lihat Kirdi Dipoyudo, "Eskalasi Pertarungan Superpower di Timur Tengah", *Analisa*, Tahun X, No. 6, Juni 1981, hal. 463-464

untuk menguasai kawasan itu, Uni Soviet akan dapat menundukkan dan memeras negara-negara Barat. Selain itu dengan menguasai Timur Tengah, Uni Soviet akan mendapatkan sumber minyak yang dekat dan murah. Dengan demikian Timur Tengah mempunyai arti yang khusus bagi Uni Soviet. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan kalau Uni Soviet mengincar Timur Tengah dan berusaha sekuat tenaga untuk menguasainya dengan memanfaatkan peluang yang terbuka baginya dan menciptakan peluang-peluang lewat subversi dan kudeta.¹ Disadari bahwa dengan menguasai Timur Tengah Uni Soviet mempunyai senjata ampuh untuk menundukkan Barat dan memantapkan suplai minyaknya sendiri.²

Dengan demikian sistem rivalitas (systemic rivalry) adalah kunci untuk memahami strategi Timur Tengah Soviet dan untuk mengetahui bahwa tujuan utama Uni Soviet di kawasan itu bukanlah stabilitas atau penyelesaian konflik Arab-Israel tetapi pemajuan (advancement) tujuan strateginya, terutama dengan mengacaukan posisi Amerika Serikat di kawasan dan memperbesar kontradiksi negara-negara Arab dengan cara agitasi. Selain itu ia melakukan taktik merangkul yang satu untuk menundukkan yang lain.

Karena mempunyai suatu tujuan strategi di kawasan itu, maka Uni Soviet dipastikan akan mengambil sikap tegas seperti ditunjukkan selama ini. Oleh sebab itu prospek Timur Tengah dalam dasawarsa 1980-an bagi Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya diperkirakan tidak akan begitu baik. Oleh sebab Uni Soviet berhasil merangkul Suriah, PLO, Yaman Selatan dan Libia; mempergunakan emosi rakyat Iran yang anti Amerika Serikat sehingga hubungan Iran-Amerika Serikat renggang; dan memanfaatkan sikap menentang negara-negara Arab terhadap perjanjian Camp David, maka konfigurasi kekuatan di kawasan Timur Tengah yang kaya akan minyak dan merupakan pintu gerbang lalu lintas ketiga benua itu menjadi berlainan. Hal itu berarti suatu pukulan bagi Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya.

Dominasi politik dan militer Uni Soviet di Timur Tengah, terutama Teluk Persi, tidak hanya akan mendukung strategi Eropa Kremlin, tetapi juga mendukung strategi pengepungannya terhadap RRC. Tujuan strategi globalnya ini menjadi lebih mendesak karena kedudukan RRC menjadi lebih kuat berkat keberhasilannya menjalin hubungan baik dengan negara-negara Barat terutama Amerika Serikat dan Jepang.³ Strategi Uni Soviet ini tercermin dalam konsep "Asia Collective Security Arrangement" yang jangkauannya meliputi negara-negara Afghanistan, Pakistan, India, Asia Tenggara, Jepang. Pendek kata kawasan Asia-Pasifik dalam pengertian luas.

1 *Ibid.*, hal. 464

2 *Ibid.*, hal. 472

3 Lihat *Global Political Assesment*, No. 10, April-Oktober 1980, hal. 18

Invasi Uni Soviet ke Afghanistan yang menyebabkan arus pengungsi ke Pakistan menimbulkan ketidakstabilan di kawasan dan merupakan suatu ancaman militer terhadap negara itu. Ketidakstabilan ini dimanfaatkan oleh Moskwa untuk menciptakan insiden-insiden di antara suku-suku di perbatasan Pakistan-Afghanistan. Uni Soviet juga menggunakan wilayah negara itu sebagai batu berpijak untuk memperluas pengaruh politiknya ke jurusan Selatan. Sebagai pangkalan untuk menguasai jalur perdagangan dan lalu lintas kapal tangki minyak di Samudera Hindia, maka Afghanistan memberi keuntungan strategis dan menjadi daya tarik tersendiri bagi Uni Soviet, khususnya dalam rangka usahanya memperebutkan supremasi superpower di kawasan itu. Hal ini terutama didasarkan pada beberapa pertimbangan pokok strategis. Pertama, Afghanistan merupakan ujung tombak kampanyenya merongrong Pakistan dan Iran guna mencapai ambisi kunonya, yaitu "politik air hangat". Kedua, Afghanistan bisa dijadikan alat untuk meningkatkan ancaman, tekanan dan konflik terhadap rezim yang secara tradisional berpihak pada Dunia Barat, khususnya negara-negara Arab kaya minyak. Ketiga, Afghanistan bisa dijadikan pangkalan Uni Soviet seperti Ethiopia dan secara demikian menimbulkan rintangan baru bagi negara-negara Barat di sepanjang pantai Samudera Hindia, Afrika Utara sampai Tanjung Harapan.¹

Pergolakan yang terjadi di kawasan itu dan kemajuan strategi Uni Soviet memungkinkan penetrasinya yang lebih besar. Lagi pula sikap lemah negara-negara Barat semakin memperbesar pengaruh dan membakar ambisi global Uni Soviet. Akibat ekspansi pengaruh Uni Soviet ini kewaspadaan negara-negara tetangga Afghanistan, terutama Pakistan, menjadi lebih besar. Untuk menecegah meningkatnya ancaman dan tekanan-tekanan Uni Soviet, Pakistan terpaksa mengandalkan langkah-langkah diplomasi negara-negara Non-Blok dan Organisasi Konperensi Islam. Sebaliknya kemungkinan bahwa Uni Soviet tidak mampu bertahan lebih lama lagi akibat perlawanan gerilyawan Afghanistan yang terus menerus adalah kecil.

Di Asia Tenggara, Persetujuan Persahabatan dan Kerja Sama dengan Vietnam tahun 1978 memberinya suatu sekutu yang dapat digunakan untuk mengepung RRC dan membendung pengaruhnya. Perkembangan di kawasan ini tidak terlepas dari konflik Kamboja-Vietnam, yang melibatkan Uni Soviet dan RRC dan sampai saat ini masih berlangsung. Akibatnya keprihatinan negara-negara di kawasan itu meningkat.

Sampai batas tertentu Uni Soviet memang bertanggung jawab dalam mengobarkan konflik itu. Uni Soviet meningkatkan pengiriman senjata ke Vietnam ketika konflik itu berkembang menjadi perang terbuka dengan in-

1 Lihat Michael B. Subagyo, "Afghanistan Ujung Tombak Strategi Soviet ke Samudera Hindia", *Analisa*, Tahun VIII, No. 12, Desember 1979, hal. 118

vasi Vietnam ke Kamboja. Bantuan senjata ini adalah suatu cara untuk memperkuat pengaruhnya di Indocina dan merupakan bidang di mana Uni Soviet melakukan usahanya yang paling besar. Uni Soviet memang tidak menyangkal keterlibatannya dan bahkan membenarkan tindakan-tindakannya itu dengan menunjuk pada persetujuan dengan Vietnam tersebut. Persetujuan ini dapat dilihat dalam konteks geostrategi Uni Soviet, yang lebih dahulu terungkap dalam persetujuan serupa dengan India. Oleh Vietnam persetujuan ini dimaksudkan untuk melindungi keamanan nasionalnya sehubungan dengan meningkatnya ketegangan dan permusuhan dengan RRC. Pendek kata Vietnam sekarang ini adalah sekutu Uni Soviet yang membantu strategi pengepungannya terhadap RRC dan ekspansi pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara.

Dengan demikian sebagai konsekuensi strategi pengepungannya itu, Uni Soviet memasuki kawasan Asia Tenggara. Kehadirannya ini mungkin berguna bagi negara-negara ASEAN untuk mengimbangi RRC. Tetapi persoalan pokoknya berhubungan dengan tingkat kehadiran di mana kedua negara itu akan saling mengimbangi. Tetapi suatu peningkatan persaingan Uni Soviet-RRC di Asia Tenggara harus dicegah. Kuncinya terletak pada RRC dan Vietnam. Tetapi tingkah laku Uni Soviet dalam konflik Indocina, yang secara tidak langsung didukung oleh Vietnam, merupakan suatu faktor ketidakstabilan juga bagi kawasan.¹ Tetapi menciptakan suatu ketidakstabilan baru merupakan bagian dari strategi Uni Soviet untuk memperkuat status globalnya. Uni Soviet sekaligus memanfaatkannya untuk mengambil keuntungan-keuntungan politis dan militer. Ini suatu petunjuk bahwa sasaran politik luar negeri Uni Soviet bukan perang secara langsung melainkan perluasan pengaruh dan penguasaan politik kawasan-kawasan di dunia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa jangkauan global Uni Soviet, khususnya dalam dasawarsa 1980-an ini, lebih berupa status dan akses daripada pengerahan kekuatan (militer). Ini sesuai dengan politik koeksistensi damainya yang tidak melarang atau membatalkan segala jenis pertarungan global, tetapi hanya satu jenis pertarungan, yaitu perang sebagai sarana untuk menyelesaikan perselisihan internasional. Dengan perkataan lain politik detente yang bagi Uni Soviet juga berarti koeksistensi damai memungkinkan Uni Soviet mengerahkan kekuatannya melintasi perbatasannya dan secara demikian mengukuhkan statusnya sebagai kekuatan global.

Dalam pandangan Uni Soviet detente itu sendiri adalah suatu "modus operandi" dari suatu strategi yang tidak dapat diubah tetapi secara konstan mencegah timbulnya ancaman terhadap sistem politik Uni Soviet. Politik

1 Lihat saduran makalah Jusuf Wanandi, "Pengaturan Keamanan di Asia Tenggara", yang disampaikan pada Konperensi Korea-Indonesia ke-2, 11-13 Oktober 1980 dan dimuat dalam *Analisa*, Tahun X, No. 8, Agustus 1981

detente yang diumumkan pada tahun 1960-an¹ ini dimaksud untuk meredakan ketegangan dunia dan untuk menghindari pecahnya perang nuklir sambil membiarkan Uni Soviet memperjuangkan kepentingan ideologi maupun politiknya. Uni Soviet melihat detente sebagai suatu cara untuk menciptakan kondisi yang lebih baik dan menguntungkan bagi pengembangan sistem sosial komunis secara damai. Secara demikian Uni Soviet akan meneruskan politiknya untuk memajukan kepentingan-kepentingan nasionalnya dalam bidang militer dan politik maupun ekonomi sesuai dengan tuntutan keadaan tanpa memperdulikan pembatasan-pembatasan detente. Pendek kata tujuan detente Uni Soviet di satu pihak adalah mencegah Amerika Serikat meningkatkan kekuatan militernya secara berarti, dan di lain pihak memperoleh akses ke teknologi dan sumber-sumber keuangan Barat serta memanfaatkan kepentingan Eropa dalam detente untuk melancarkan tekanan tidak langsung terhadap Amerika Serikat agar bersikap lunak (accomodating) terhadap Uni Soviet.²

STRATEGI DAN SIKAP AMERIKA SERIKAT DAN BARAT

Strategi global yang sehat menjadi keharusan bagi Amerika Serikat sesudah Perang Dunia II, ketika ia tampil ke muka sebagai pemimpin dunia bukan komunis. Dalam kedudukannya yang baru itu dia harus menghadapi dan sekaligus menghambat usaha yang dilakukan Uni Soviet untuk mencapai sasaran strateginya. Dari keharusan ini muncullah strategi pembendungan Amerika Serikat.

Suatu strategi Amerika Serikat yang tegas untuk membendung ekspansionisme dan tingkah laku berbahaya Uni Soviet memang diperlukan, khususnya memasuki dasawarsa 1980-an. Yang dimaksud bukan pembendungan suatu ancaman militer dengan sarana militer tetapi pembendungan suatu ancaman politik secara politik. Politik serupa itu misalnya tercermin dalam Doktrin Reagan, di mana Amerika Serikat mulai bersikap ofensif reaktif di Asia. Doktrin yang bertujuan membendung ekspansionisme Uni Soviet khususnya di kawasan itu mengandung beberapa unsur. Pertama, koalisi anti Soviet. Pemerintah Amerika Serikat pimpinan Presiden Ronald Reagan cenderung untuk bekerja sama dengan kekuatan-kekuatan bersahabat guna menghadapi tantangan Uni Soviet. Kekuatan-kekuatan bersahabat itu antara lain adalah RRC, Jepang, ASEAN dan Korea Selatan, Kedua, komitmen baru Amerika Serikat untuk mendukung negara-negara terancam di Asia Tenggara.

1 Mengenai detente lebih lanjut lihat Eleanor Lansing Dulles dan Robert Dickson Crane (Ed.), *Detente, Cold War Strategies in Transition*, (United States of America, 1965)

2 Lihat Hadi Soesastro, "The U.S. and the USSR in the Second Cold War and Its Implication for Southeast Asia", suatu paper yang disampaikan pada Konperensi Indonesia-Jepang ke-9, Surabaya, 20-22 Agustus 1981. Tidak diterbitkan.

Yang dimaksud adalah bahwa Amerika Serikat bersedia membantu negara-negara itu menghadapi kemungkinan agresi Uni Soviet dan sekutu-sekutunya. Ketiga, meningkatkan postur pertahanan Amerika Serikat di Timur Jauh dan mempertahankan kekuatan lautnya secara permanen di Samudera Hindia, tanpa melemahkan kekuatannya di Samudera Pasifik.

Secara implisit ini berarti bahwa Amerika Serikat mengembangkan suatu politik luar negeri yang tidak hanya didasarkan pada dorongan untuk mencari kawan dan melindungi serta mempertahankan kekuatannya, tetapi juga bersumber pada tekad utamanya untuk mencegah ekspansi politik dan ideologi Uni Soviet lebih jauh. Amerika Serikat tampaknya lebih berusaha melaksanakan suatu politik positif daripada hanya mengambil sikap reaktif terhadap apa yang dilakukan pihak lain. Amerika Serikat jelas tidak dapat menganggap sepi meningkatnya persenjataan Uni Soviet. Tetapi ada kemungkinan bahwa Amerika Serikat menawarkan senjata kepada negara-negara terancam yang dimaksudkan untuk menghadapi Uni Soviet di suatu bagian dunia yang mempunyai arti strategi penting dan secara demikian mencegah timbulnya kesan bahwa dia menjadi penonton pasif kemajuan-kemajuan yang dicapai Uni Soviet di situ.

Memasuki dasawarsa 1980-an ini ancaman Uni Soviet bukannya berkurang tetapi semakin meningkat. Seperti diakui oleh sementara pengamat, ancaman politik dan militer Uni Soviet adalah di seluruh dunia dan Amerika Serikat dan Barat merupakan negara-negara di front terdepan yang merasakan dan harus menghadapi ancaman itu. Hal itu adalah akibat paritas strategi nuklir Moskwa dengan Washington yang menyebabkan menurunnya kredibilitas penangkal nuklir Amerika Serikat; pengembangan Angkatan Laut Uni Soviet secara global; implikasi intervensi Uni Soviet di Kuba, Ethiopia dan Afghanistan; pengembangan kekuatan nuklir dan konvensional Uni Soviet di Eropa; dan usaha atau tekad Uni Soviet untuk menjauhkan Amerika Serikat dari Eropa Barat dengan tujuan agar Jerman Barat bisa bersikap lebih netral dan mengambil peranan mediasi antara Washington dan Moskwa. Sesuai dengan itu Barat harus mengambil langkah-langkah konstruktif untuk menciptakan tata atau sistem politik dan ekonomi dunia yang mampu menghalau kemungkinan tingkah laku Uni Soviet yang berbahaya itu. Tetapi aspek defensif dan strategis Barat harus lebih menonjol. Selanjutnya tugas utama Amerika Serikat dalam dasawarsa 1980-an ini adalah menghentikan dan melumpuhkan serta mengacaukan strategi global Uni Soviet, agar Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya serta negara-negara terancam dapat memobilisasi kekuatan secara terpadu guna mengimbangi kemampuan Uni Soviet. Selain itu Amerika Serikat dan Barat harus lebih banyak berperan di kawasan-kawasan yang secara politis maupun ekonomis menjadi pusat ancaman Uni Soviet. Di satu pihak mereka harus meningkatkan daya guna sumber-sumber

daya alam di kawasan-kawasan itu dan di lain pihak meningkatkan kemampuan bertahan dan kekuatan militernya secara menyeluruh dan memadai, tetapi mereka harus tetap waspada. Ini berarti bahwa Amerika Serikat harus menyusun suatu strategi yang terarah bagi keamanannya dan keamanan Barat.

Amerika Serikat merasakan bahwa kehadiran kekuatan militernya di Eropa Barat tetap diperlukan guna mencapai keseimbangan strategis di Eropa. Usaha Amerika Serikat ke arah itu semakin terlihat ketika ia memutuskan untuk mengembangkan dan memiliki sistem informasi mikro elektronis yang menghasilkan MIRV (Multiple Independently Manouverable Re-entry Vehicle) dan misil-misil penjelajah, serta senjata neutron. Ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat berusaha mengimbangi pertumbuhan persenjataan Uni Soviet.

PENUTUP

Uni Soviet siap memasuki dasawarsa 1980-an ini dengan strategi globalnya. Sasarannya adalah jelas, yaitu perluasan ideologi dan pengaruh politiknya khususnya dengan memanfaatkan setiap situasi konflik sesuai dengan pandangan Marxis mengenai konflik. Dalam rangka itu Uni Soviet tidak segan-segan mengerahkan kekuatannya, baik politik maupun militer, melintasi perbatasannya dan secara demikian mengukuhkan statusnya sebagai kekuatan global. Yang diinginkan Uni Soviet sebagai tempat berpijak umumnya adalah negara-negara Dunia Ketiga yang lemah, karena ia berpendapat bahwa negara-negara itu merupakan kunci untuk merongrong kepentingan-kepentingan lawan-lawannya terutama Amerika Serikat dan Barat dan bahwa secara demikian yang lemah dapat dimanfaatkan untuk mengalahkan yang kuat. Kejadian-kejadian di Kamboja, Afghanistan, Ethiopia dan di tempat-tempat lainnya di mana Uni Soviet terlibat merupakan petunjuk kuat akan tekadnya untuk merongrong kepentingan lawan-lawannya dan sekaligus menjadikan negara-negara itu sebagai batu loncatan guna memperluas wilayah pengaruhnya.

Ancaman ekspansi politik dan militer Uni Soviet adalah di seluruh dunia dan Amerika Serikat dan Barat merupakan negara-negara yang menghadapi ancaman itu. Sehubungan dengan itu dan untuk mencegah ekspansi Uni Soviet lebih jauh, Amerika Serikat mengembangkan suatu strategi pembendungan. Yang dimaksud bukan pembendungan suatu ancaman militer dengan sarana militer tetapi pembendungan suatu ancaman politik secara politik. Selain itu Amerika Serikat kiranya akan menata kembali keseimbangan

kekuatan bukan saja untuk kepentingan Amerika Serikat dan Eropa Barat, tetapi terutama juga untuk menangkis ancaman Uni Soviet terhadap kemerdekaan dan integritas negara-negara lain.

Uni Soviet memang telah mengembangkan suatu kebijakan global yang tegas dan terarah yang selain didasari oleh determinan-determinan pokok dan pemikiran-pemikiran strategis juga didasari oleh kebijakan luar negeri dan sistem pertahanannya yang saling menopang sebagai sub-sistem. Kebijakan serupa itu mendukung serta menopang pelaksanaan strategi globalnya di lapangan dan sekaligus membuktikan kekuatannya di panggung internasional. Berkat semuanya ini strategi global Uni Soviet di sementara kawasan berhasil.

RENCANA UNI SOVIET UNTUK MEN- CAPAI KEMENANGAN DALAM PE- RANG NUKLIR*

Mengingat invasi Uni Soviet ke Afghanistan akhir-akhir ini, perang Irak-Iran di Timur Tengah dan kemacetan detente, adalah tepat waktunya untuk meninjau kembali gagasan militer Soviet, yang tentu saja dikuasai oleh gagasan politiknya. Bila negarawan-negarawan, ahli-ahli strategi dan pemikir-pemikir militer Barat merumuskan atau mendiskusikan suatu strategi untuk menangkis ancaman Soviet, mereka biasanya dihambat oleh suatu kompleks tak sadar yang dalam istilah jargon dikenal sebagai "bayangan kaca". Ini berarti bahwa mereka cenderung melihat orang-orang Soviet seperti mereka melihat diri mereka sendiri dan memberikan kepada mereka gagasan-gagasan tindakan dan tanggapan Barat. Mereka biasanya mengira bahwa orang-orang Soviet menerima apa yang mereka anggap benar, dan berusaha mencari dan mendapatkan apa yang mereka cari, khususnya untuk "mendukung suatu kebijakan yang cocok, ataupun suatu konklusi yang baik". Orang-orang Soviet tidak berpikir seperti orang-orang Barat, atau bahkan menggunakan istilah-istilah yang sama dan bagi mereka misalnya detente mempunyai arti yang sama sekali berbeda dengan pengertian Barat. Jadi bagaimana orang-orang Soviet berpikir? Kiranya mudah untuk mengetahuinya.

INFORMASI KERAS MENGENAI MOTIF SOVIET

Pengetahuan mengenai gagasan militer Soviet kontemporer dapat dikumpulkan dari tulisan-tulisan tokoh-tokoh seperti Marsekal Sokolovskiy dan marsekal-marsekal dan jenderal-jenderal senior maupun dari artikel-artikel dalam beberapa jurnal militer profesional Soviet yang berlimpah: artikel-

* Diambil dari karangan Edgar O'Ballance, *Contemporary Soviet Military Thought*, (London: Foreign Affairs Research Institute, 17/1980), oleh Alfian MUTHALIB

artikel ini hanya perlu diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris. Joseph D. Douglas telah membuat suatu studi cemerlang berdasarkan suatu riset yang lengkap.¹ Dapat dipertanyakan apakah tulisan-tulisan mengenai strategi Soviet itu dapat dipercaya, seperti intelijen keras yang tersedia mengenai sistem teknis Soviet. Douglas percaya bahwa karangan-karangan itu dapat dipercaya dan bahwa literatur itu mengandung beberapa informasi yang paling keras mengenai motif dan tindakan-tindakan Soviet. "Bahan bacaan itu ditulis untuk perwira-perwira Soviet dan merupakan bahan referensi dasar mereka. Pihak Soviet telah menguji kembali bahan tersebut dengan hati-hati guna menjamin agar tulisan tersebut secara tepat memproyeksikan konsep-konsep yang telah disetujui, atau dalam kasus bahan-bahan diskusi masalah-masalahnya disetujui untuk didiskusikan. Materi tulisan itu tidak statis sifatnya, tetapi dapat diubah-ubah dan diperbaiki."

Dalam pemeriksaan, apa yang kelihatan sebagai masalah-masalah utama bagi pikiran Barat sering merupakan masalah kedua atau malahan "bukan masalah sama sekali" bagi orang-orang Soviet. Premis-premis palsu yang menarik bagi Barat berasal dari bayangan kaca tadi, termasuk anggapan bahwa pembangunan persenjataan Soviet adalah untuk perang konvensional; bahwa pembangunan senjata nuklir Soviet adalah suatu deterrent tipe Barat; dan bahwa NATO akan mulai menggunakan senjata nuklir apabila perang konvensional gagal.

MENGENAI PERANG PADA UMUMNYA

Marilah kita menguji beberapa dari gagasan-gagasan militer Soviet ini. Lenin berpendapat bahwa "Perang adalah suatu lanjutan dari politik, perang bersifat politik, dia mengabdikan pada tujuan-tujuan politik, dan dilakukan untuk mencapai maksud-maksud yang jelas". Orang-orang Soviet menerima pernyataan ini secara keseluruhan menempatkan tekanan pada kesatuan kepemimpinan politik dan militer, tetapi politik menentukan prioritas dan kekuatan pukulan yang akan diberikan kepada musuh; langkah-langkah yang diambil guna memperkuat hubungan-hubungan dalam koalisi Pakta Warsawa; dan rencana perang umum, yang bertujuan untuk mengalahkan musuh secepat mungkin atau mengulur-ulur pertarungan guna menghabiskan kekuatan musuh secara bertahap. Politik menentukan kecepatan dan intensitas aksi-aksi militer, kekuatan-kekuatan yang digunakan dan sarana-sarana yang perlu untuk memobilisasi dan mencapai tujuan yang diinginkan. Politik juga memperhatikan penyelesaian-penyelesaian setelah perang.

1 Joseph D. Douglas, *Soviet Military Strategy in Europe* (Oxford, 1980)

Marxisme-Leninisme adalah dasar dan pembenaran kekuatan militer Soviet, dan meletakkan tiga tujuan utama untuk berperang, yaitu pertama, melindungi Uni Soviet itu sendiri; kedua, melindungi kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam membangun sosialisme di seluruh dunia, terutama di Eropa Timur; dan ketiga, memperluas hegemoni politik-militer dalam membangun komunisme di seluruh dunia di bawah pimpinan Soviet. Perang berarti konflik total, baik politik maupun ideologi. Sasaran jangka panjang yang utama adalah mencapai "kapabilitas", yaitu keunggulan dalam semua bentuk perang, termasuk perang nuklir, dan perlunya membangun kekuatan militer unggul dan kesediaan untuk mempergunakannya. Ini bersama-sama dengan "strategi perdamaian" adalah tema yang meresapi ideologi politik dan merupakan dasar doktrin militer Soviet yaitu sistem pandangan-pandangan dan prinsip-prinsip pokok mengenai watak perang, dan "penentuan tugas-tugas militer" yang ada pautannya dengan "strategi perdamaian". Doktrin militer Soviet kontemporer bersifat ofensif dan bukan defensif.

Kekuatan militer memainkan suatu peranan penting dalam ideologi Soviet dan peranan militer disebutkan sebagai "fungsi luar" nya. Tekanan ditempatkan pada inisiatif dan suatu serangan kuat; perlunya menyerang musuh dan menghancurkannya di seluruh pertahanannya; dan menghancurkan semua sasaran segera setelah dirasa perlu.

BERPERANG UNTUK MENANG

Orang-orang Soviet menganggap kekuatan militer dan perang serius, dan telah mengembangkan suatu kerangka yang menyeluruh guna mempelajarinya yang berbeda dengan studi di Barat, dibagi dalam doktrin militer dan ilmu pengetahuan militer. Doktrin militer ditetapkan pada tingkat tertinggi dan tidak boleh dipertentangkan. Ciri-ciri militer yang ganda ialah konsep pertempuran dengan semua senjata, termasuk senjata nuklir dan kimia; dan bahwa suatu perang harus dilakukan untuk dimenangkan. Kemungkinan besar senjata-senjata kimia akan digunakan. Tekanan berat diletakkan pada pasukan-pasukan lintas udara.

Ilmu pengetahuan militer meliputi strategi, seni operasi, taktik, penyebaran pasukan, sistem-sistem persenjataan dan segala sesuatu militer lainnya, kecuali kepercayaan-kepercayaan pokok yang doktriner.

Gagasan militer Soviet hanya diberi kebebasan di antara ilmu pengetahuan militer, tetapi ini merupakan suatu bidang yang luas. Mata pelajaran yang terpenting mungkin adalah yang meliputi persiapan negara dan angkatan

bersenjata untuk perang, kepemimpinan dalam perang dan perang itu sendiri. Strategi militer tunduk pada doktrin militer. Strategi Soviet juga tunduk pada tujuan-tujuan politik dan strategi politik, yang ditentukan oleh pimpinan politik Komite Sentral Partai Komunis Uni Soviet.

Proses penganalisaan Soviet berbeda dengan yang lazim di Barat, dan seorang pemikir militer Soviet yang memakai dialektika Marxis untuk penalaran deduktifnya, dengan fakta-fakta obyektif dan data-data ilmu pengetahuan yang sama, akan mencapai suatu kesimpulan yang berbeda dengan kesimpulan lawan Baratnya.

Ideologi Marxis-Leninis menciptakan struktur-struktur untuk berpikir, dan menentukan kerangkanya. Ide-ide cenderung untuk mengalir ke bawah.

Sistem kontrol dan komando dianggap sebagai suatu syarat yang dominan, karena orang-orang Soviet mengatakan bahwa segala sesuatu tergantung pada kualitas komando, kontrol dan moral pasukan. Pemusatan kontrol secara mutlak dan ketat merupakan suatu komponen tempur, dan tekanan diletakkan pada survivabilitas pusat-pusat komando dan kontrol dan jaringan komunikasi Soviet sedangkan yang dimiliki NATO adalah sasaran-sasaran utama. Oleh karena itu orang-orang Soviet menganggap bahwa baik komputer maupun "cibernetik" adalah alat-alat yang diperlukan untuk meraih kemenangan dalam perang.

MENGENAI SENJATA NUKLIR

Sebelum masa "masa revolusi nuklir" Soviet, kemenangan dalam perang dicapai melalui akumulasi keberhasilan taktik secara berangsur-angsur. "Pertempuran-pertempuran berturut-turut bertambah menjadi keberhasilan operasi yang pada gilirannya akan mengumpul menjadi kemenangan strategis". Munculnya senjata-senjata nuklir menimbulkan suatu revolusi dalam pemikiran, strategi, seni operasi dan taktik, dan bukannya suatu evolusi seperti terjadi di Barat. "Orang-orang Soviet merangkul senjata-senjata nuklir, sedangkan Amerika Serikat berusaha untuk menghindarinya".

Orang-orang Soviet tidak memisahkan senjata-senjata nuklir dari perang konvensional seperti di Barat, tetapi justru menganggapnya sebagai suatu alat yang menentukan guna menghancurkan musuh dan sebagai "pengganti bagi massa pasukan" dengan masalah-masalah gerakan dan suplai yang merintanginya. Dengan demikian senjata-senjata nuklir disebutkan sebagai "senjata-senjata yang menentukan" dan segera dimasukkan ke dalam konsep

semua senjata, yang meletakkan alat-alat perang yang pokok langsung di tangan pimpinan strategis Soviet. Bahwa orang-orang Soviet bermaksud menggunakan senjata-senjata nuklir dan kimia dapat dilihat dari kenyataan bahwa kendaraan-kendaraan militer mereka khusus dirancang untuk mengatasi bahaya ledakan nuklir, debu radio aktif dan alat-alat kimia; terdapat cukup banyak alat dekontaminasi dalam satuan-satuan dan pakaian "Noddy Suits" dibagi-bagikan kepada pasukan-pasukan Soviet.

Orang-orang Soviet tidak dihindangi pesimisme Barat mengenai perang nuklir dan mereka mengira dapat melancarkan suatu perang nuklir, mempertahankan kelangsungan hidup mereka, dan memenangkan perang itu.

Kepala nuklir hanyalah senjata lain, memang senjata yang menentukan, tetapi hanyalah suatu alat dan bukan suatu tujuan. Kemenangan hanya dapat dicapai dengan cara menghancurkan pasukan-pasukan musuh. Oleh karena itu semua senjata Soviet, termasuk senjata-senjata nuklir, kimia dan konvensional, akan digunakan tanpa ragu-ragu, jika "menurut perkiraan Soviet tindakan itu akan mendatangkan kemenangan secara yang lebih cepat dan efisien". Oleh sebab wilayah musuh harus diduduki secara fisik, harus ada pilihan-pilihan lain, dan senjata-senjata lain mungkin lebih cocok untuk tujuan-tujuan tertentu. Orang-orang Soviet tidak yakin bahwa senjata-senjata nuklir membuat usang kekuatan-kekuatan konvensional.

Karena benar-benar percaya akan kontrol dan perencanaan pusat yang ketat maka orang-orang Soviet maju dalam "tahap ciberetik" revolusi nuklir mereka yang dalam arti paling luas berarti pengontrolan ilmiah pasukan-pasukan dan perlengkapan, di mana komputer harus digunakan. "Deterrent" Soviet didasarkan atas dicapainya keunggulan dalam semua bentuk perang. "Mereka menekankan perlunya suatu kekuatan militer yang begitu besar sehingga tidak ada pemerintah yang realistik yang menentang mereka". "Deterrent" hampir merupakan suatu hasil sampingan dari Angkatan Bersenjata Soviet.

1 a.

MENGENAI PERANG TERBATAS

Menurut konsep Barat perang terbatas adalah untuk membatasi medan tempur; membatasi larangan; menjaga agar ambang nuklir tetap tinggi; menahan kemajuan-kemajuan musuh dan mengakhiri perang secepat mungkin. Dalam konsep itu tidak termasuk kemenangan. Sekali terlibat dalam perang orang-orang Soviet tidak akan berhenti, kecuali setelah dicapai kemenangan mutlak. Mereka tidak percaya bahwa perang nuklir dapat

dibatasi pada sesuatu kurang dari suatu medan, dan mereka percaya bahwa perang nuklir secara tak terelakkan akan menjadi global.

Dalam literatur Soviet tidak banyak petunjuk bahwa orang-orang Soviet mempunyai kepentingan atau maksud untuk membatasi sasaran-sasaran dalam perang pada sesuatu yang bukan kemenangan total, atau membatasi penggunaan kekuatan-kekuatan di suatu medan, atau "melakukan sedikit perang nuklir dalam suatu medan perang konvensional yang lebih luas". Satuan-satuan referensi Soviet pada penggunaan senjata-senjata nuklir terbatas berlaku untuk suatu operasi medan, jika suatu tangkisan pertahanan nuklir terbatas mungkin dapat dilakukannya untuk membingungkan atau menyesatkan musuh, tetapi hanya untuk mengulur-ulur waktu saja, sambil mempersiapkan tentara-tentara dengan kombinasi senjata-senjata, terutama pasukan-pasukan darat untuk melakukan serangan nuklir masif berikutnya atau mengambil langkah-langkah tertentu guna menyelamatkan diri atau langkah-langkah lain yang perlu seperti, pengiriman kapal-kapal keluar dermaga ke laut bebas untuk pengamanan. Orang-orang Soviet tentu saja bisa membatasi kehancuran dengan penggunaan senjata-senjata kimia mereka.

Bilamana keadaan memaksa, Soviet akan menggunakan senjata-senjata yang paling tepat atau kombinasi senjata-senjata. Senjata-senjata nuklir mungkin digunakan dalam serangan balasan antar benua secara besar-besaran atau secara selektif, seperti untuk menyerang instalasi-instalasi komando dan kontrol, pemusatan-pemusatan pasukan atau "choke points" di Eropa.

Selain itu mereka mungkin merasakan bahwa penggunaan senjata-senjata lain, seperti senjata kimia, yang membunuh orang-orang tanpa menghancurkan fasilitas-fasilitas, lebih menguntungkan jika digunakan terhadap sasaran-sasaran seperti pelabuhan-pelabuhan, jaringan komunikasi, pabrik-pabrik, kompleks perindustrian, ataupun kota-kota. "Orang-orang Soviet mempunyai fleksibilitas dan kontrol yang lebih besar atas kemampuan serangan nuklir mereka daripada perkiraan umum". Memang, Uni Soviet mempunyai suatu kepentingan dengan bentuk-bentuk alternatif perang, tetapi tidak dengan sasaran-sasaran terbatas, atau untuk membatasi penggunaan sarana-sarana: kemenangan total merupakan tujuan mereka.

MENGENAI FASE KONVENSIONAL

Dalam tahun 1961, Amerika Serikat mulai menganut kebijakan balasan yang fleksibel, yang mencakup suatu tahap awal konvensional, dengan peningkatan berikutnya ke senjata-senjata nuklir, bila kawasan-kawasan atau

kekuatan-kekuatan vital mereka dalam bahaya, atas dasar asas menghadapi kekuatan dengan kekuatan yang serupa. Ilmu militer Soviet tidak mempunyai sesuatu yang dapat dibandingkan dengan kebijakan itu, dan meskipun mereka mengakui bahwa boleh jadi akan ada suatu fase singkat perang konvensional pada permulaan, mereka akan menggunakannya untuk keuntungan mereka sendiri seperti menempatkan pasukan-pasukan dan senjata-senjata, mengambil langkah-langkah untuk menjamin kelangsungan hidup atau mendapatkan kembali data-data intelijen yang hilang akibat gerak-gerak penyebaran NATO. Bagi Uni Soviet setiap fase awal perang konvensional akan dipandang sebagai bagian dari keseluruhan perang: mereka lebih berkepentingan untuk mendahului menyerang, dan untuk tidak mendapat serangan mendadak.

Eropa karena letak dan sumber-sumber daya alamnya merupakan sasaran prioritas yang teratas, dan dengan demikian merupakan suatu tujuan utama. Uni Soviet mempunyai kapabilitas untuk menghancurkan Eropa Barat, tetapi kemungkinan mereka tidak akan melakukannya sepenuhnya dalam perang, karena mereka mungkin tidak berhasrat mengubah kawasan-kawasan perindustrian dan ekonomi yang luas ini menjadi timbunan puing-puing. Tujuan mereka ialah merebut kawasan, jika mungkin tanpa menghancurkannya, sehingga Uni Soviet mungkin hanya akan menggunakan senjata-senjata nuklir terhadap sasaran-sasaran strategis dan militer, seperti pusat-pusat kontrol dan komando, pemusatan pasukan, tempat-tempat parkir tank dan kendaraan, dan mengacau-balaukan garis belakang pertahanan NATO.

Kebijakan Soviet di Eropa adalah menggagalkan suatu serangan nuklir dengan mendahului melancarkan suatu serangan selektif, di mana senjata-senjata nuklir digunakan untuk sasaran-sasaran strategis, mungkin senjata-senjata kimia untuk sasaran lain, dan senjata-senjata konvensional untuk sasaran-sasaran lain lagi. Namun sasaran lain akan dibiarkan bila Uni Soviet mempunyai rencana untuk menggerakkan pasukan-pasukan mereka sendiri ke atau melewati daerah-daerah sasaran, atau di mana senjata-senjata nuklir akan mengganggu aksi-aksi pasukan-pasukan mereka sendiri. Uni Soviet sekarang berusaha untuk memisahkan Amerika Serikat dan Eropa Barat, agar mampu memecahkan dan menaklukkan mereka. Tetapi mereka tidak mempunyai pembatasan-pembatasan wilayah dalam perang, dan akan menggunakan senjata-senjata nuklir untuk menghancurkan kelompok-kelompok strategis pasukan dan senjata-senjata di medan-medan yang lain.

MENGENAI PENCEGAHAN PERANG

Uni Soviet tidak mempunyai konsep deterrent yang sama seperti Barat, tetapi mereka mempunyai konsep "pencegahan perang" yang berlainan ar-

tinya. Konsep itu berarti "mencegah" suatu perang sampai Uni Soviet siap untuk melancarkannya, bukan menghindari perang. "Peperangan", kelangsungan hidup dan pemulihan mendasari "konsep pencegahan" ini yang mempunyai nada agresif yang kuat. Perang akan dicegah sampai Uni Soviet sendiri mampu mengambil inisiatif, dan mendahului menyerang untuk menggagalkan suatu serangan mendadak musuh. Kelihatannya mereka tidak memikirkan kekalahan dalam suatu serangan nuklir.

Uni Soviet lebih senang "mencapai kemenangan sosialis sedunia mereka secara damai, tanpa suatu konflik yang besar atau berbahaya" dan salah satu sasaran mereka ialah "mencegah" suatu perang nuklir dengan Amerika Serikat, dengan alasan bahwa penghancuran akibatnya akan "merugikan perkembangan progresif masyarakat-pembangunan Komunisme".

Orang-orang Soviet lebih senang kalau "kapitalisme dilenyapkan oleh perjuangan revolusi dan infiltrasi dalam keadaan koeksistensi damai". Tujuan mereka ialah "membebaskan" Eropa untuk membuatnya "aman bagi pertumbuhan mendatang Sosialisme". Tetapi mereka melihat keuntungan dari koeksistensi damai dengan Eropa Barat, yang mereka terima melalui perdagangan dan bantuan ekonomi. Uni Soviet membantu pertumbuhan partai-partai Komunis nasional dan berusaha meyakinkan orang-orang Eropa mengenai kerugian-kerugian mereka dalam perang nuklir, dan keuntungan-keuntungan mereka dalam koeksistensi damai. Dalam konteks ini Uni Soviet memandang perang nuklir sebagai "menunda peralihan umat manusia ke sosialisme, karena tanpa perang peralihan itu akan lebih cepat dan mudah".

BELAJAR DARI TULISAN-TULISAN SOVIET

Itulah beberapa dari gagasan-gagasan militer Soviet yang terkumpul dari tulisan-tulisan mereka. Lebih banyak dapat disimpulkan dari tulisan-tulisan itu, dan hanya ditanyakan, mengapa yang lebih penting diantaranya tidak disalin ke bahasa Inggris serta disebarluaskan. Seri terjemahan Angkatan Udara Amerika Serikat telah memulainya secara kecil-kecilan dan mungkin Kementerian Pertahanan Inggris dapat mencatat dan menirunya. Kita mengetahui apa tujuan-tujuan Soviet, tetapi dalam harapan bahwa Uni Soviet akan berperikemanusiaan seperti kita dalam peperangan, kita tak ingin percaya bahwa mereka akan melaksanakannya. Karangan-karangan Soviet mungkin dapat menyadarkan Barat akan apakah ancaman Soviet itu.

Gagasan militer Soviet secara diametris berbeda dengan gagasan militer Barat, seperti juga tujuan-tujuan dan maksud-maksud Soviet. Pihak Barat memikirkan detente, fleksibilitas serangan balasan, dan perang terbatas, sedangkan Uni Soviet memikirkan serangan nuklir pre-emptif, perluasan jenis sosialisme mereka dengan kekerasan dan dominasi dunia. Jelas, kita harus lebih banyak menaruh perhatian terhadap apa yang dipikirkan Komando Soviet Tertinggi, bukan apa yang menurut kita harus mereka pikirkan. Seperti dikatakan oleh Joseph D. Douglas bahwa kecenderungan Barat ialah hanya memikirkan keunggulan di bidang elektronika dan bukan konsep semua senjata. Memang di bidang teknik Barat unggul, tetapi Uni Soviet menang dalam kemampuan dan jauh lebih siap untuk berperang.

POKOK-POKOK POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DI BAWAH PRESIDEN REAGAN DAN DAMPAKNYA ATAS ASIA KHUSUSNYA ASIA TENGGARA

Kirdi DIPOYUDO

Uraian ini merupakan perkiraan mengenai politik luar negeri yang akan ditempuh Amerika Serikat di bawah Presiden Ronald Reagan selama empat tahun mendatang ini. Perkiraan ini dibuat berdasarkan program Partai Republik yang diumumkan dalam Konvensi di Detroit bulan Juli 1980, ucapan-ucapan dan pernyataan-pernyataan Ronald Reagan selama kampanye, laporan yang dipersiapkan selama masa transisi, dan langkah-langkah yang telah diambil Pemerintah Reagan. Kita melakukan antisipasi ini sesuai dengan ketentuan GBHN: "Pelaksanaan politik luar negeri yang bebas dan aktif harus diabdikan kepada kepentingan nasional, terutama untuk kepentingan pembangunan di segala bidang. Perkembangan dan kemungkinan gejolak dunia perlu diikuti secara seksama agar dapat diketahui pada waktunya kemungkinan-kemungkinan yang dapat menggoncangkan kestabilan nasional dan menghambat pelaksanaan Pelita Ketiga, sehingga dengan demikian dapat diambil langkah-langkah untuk mengamatkannya." Dengan mengadakan antisipasi mengenai arah politik yang akan ditempuh Amerika Serikat di bawah Presiden Reagan, kita dapat mengikuti salah satu faktor penting yang akan mempengaruhi perkembangan dunia.

Oleh sebab pelaksanaan politik luar negeri Pemerintah Reagan akan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor obyektif yang akan dihadapinya yang tidak bisa diubah atau dipengaruhinya, maka perkiraan ini di sana-sini bisa salah. Presiden Reagan adalah seorang konservatif tetapi sangat praktis, sehingga retorika kampanyenya tidak selalu dapat dipegang. Dia bisa menyimpan dari ucapan-ucapannya. Namun kemungkinan besar program politik luar negeri Presiden Reagan itu pada garis besarnya akan dilaksanakan, khususnya karena program itu mencerminkan keinginan rakyat Amerika Serikat yang timbul sebagai reaksi terhadap tingkah laku Uni Soviet.

KERANGKA POLITIK LUAR NEGERI PEMERINTAH REAGAN

Konstitusi Amerika Serikat memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden untuk menentukan politik luar negerinya, tetapi terdapat hal-hal yang biasanya membatasi kekuasaan Presiden itu, misalnya pendapat umum, pers, kongres, kelompok-kelompok kepentingan dan para bawahan Presiden itu sendiri.

Di bawah pemerintahan Presiden Carter, politik luar negeri Amerika Serikat menekankan perjuangan hak-hak asasi manusia, detente dengan Uni Soviet dan kerja sama dengan negara-negara Dunia Ketiga. Pelaksanaannya ditandai sikap yang ragu-ragu, tidak konsisten dan tidak tegas, khususnya terhadap Uni Soviet dan sekutu-sekutunya, dan secara demikian membingungkan sekutu-sekutu Amerika Serikat itu sendiri. Mereka ini akhirnya meragukan kemampuan Presiden Carter untuk memimpin Amerika Serikat dan dunia bebas menghadapi musuh-musuh mereka, khususnya Uni Soviet. Rakyat Amerika Serikat itu sendiri akhirnya menolaknya karena menginginkan sikap yang pasti, tegas dan konsisten dalam politik luar negeri. Mereka merasa bahwa Ronald Reagan dapat memberikan pimpinan serupa itu dan dengan mayoritas yang besar memilihnya sebagai presiden.

Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa akan terjadi *perubahan-perubahan penting* dalam politik luar negeri Amerika Serikat di bawah Presiden Reagan. Pada bagian terakhir kampanyenya, Ronald Reagan banyak menggunakan waktunya untuk menolak tuduhan-tuduhan bahwa dia akan mengundang suatu konfrontasi dengan Uni Soviet. Dia menolak tuduhan-tuduhan itu dan mengatakan bahwa jauh lebih berbahaya untuk menghindari konfrontasi dan biaya yang diperlukan untuk mendukung sikap Amerika Serikat dengan kekuatan militer yang memadai, dan bahwa sikap serupa itu hanya akan mendorong Uni Soviet untuk meneruskan petualangan-petualangannya sampai Amerika Serikat ditempatkan di depan pilihan "menyerah atau mati." Dia menandakan bahwa *prioritas utamanya adalah perdamaian* dan menyatakan keyakinannya bahwa *perdamaian itu dapat dan harus dibangun atas dasar kekuatan*. Menurut dia perdamaian dunia hanya dapat diselamatkan dengan sikap tegas terhadap Uni Soviet yang didukung suatu kekuatan militer yang memadai.

Dalam pandangan Reagan, *jurang ideologi yang fundamental antara Timur dan Barat mengabadikan ancaman konflik*. Pada dasawarsa 1970-an Amerika Serikat menganut suatu politik luar negeri yang berusaha membawa kedua pihak ke dialog untuk meredakan ketegangan dan memperkecil resiko pecahnya peperangan karena salah hitung. Sebagai hasilnya tiada peperangan,

tetapi usaha Amerika Serikat untuk mengekang diri secara sepihak tidak diimbangi oleh Uni Soviet. Moskwa tidak mengubah sasaran-sasarannya secara mendasar, tetapi meneruskan usahanya untuk memperluas pengaruhnya di kawasan-kawasan yang semakin dekat dengan kepentingan-kepentingan vital Barat, dan Amerika Serikat menderita kerugian-kerugian karena mengabaikan hal itu. Amerika Serikat menghadapi suatu lawan yang telah bertekad untuk memperluas pengaruhnya di mana ada kesempatan dan berusaha menciptakan kesempatan-kesempatan serupa itu dengan subversi dan bantuan diam-diam. Ancaman yang dihadapinya adalah sangat besar dan mempunyai momentum yang besar. Ancaman ini meluas ke Benua Afrika, menjadi lebih kuat di Amerika Latin dan meningkat di Asia Barat Daya (Timur Tengah) maupun di Asia Tenggara.

Sehubungan dengan itu Ronald Reagan menjanjikan bahwa Amerika Serikat akan kembali menganut *suatu politik yang tegas terhadap Uni Soviet*, suatu politik pembalasan yang seksama (strict reciprocity), di mana Amerika Serikat menegaskan mempunyai sarana-sarana untuk melindungi kepentingan-kepentingannya dan kemauan untuk menggunakannya, suatu politik yang menyambut baik usaha pengendalian senjata tetapi tidak akan memberikan konsesi secara sepihak.¹ Selain itu Reagan akan menganut suatu *strategi pengaitan* (linkage strategy) antara kerja sama dengan Uni Soviet di bidang pembatasan senjata dan alih teknologi maju di satu pihak dan tingkah laku Soviet di lain-lain tempat. Dengan perkataan lain, Reagan hanya akan bekerja sama dengan Uni Soviet di bidang-bidang itu kalau Uni Soviet menghormati norma-norma tingkah laku internasional yang baik.²

Dalam penyusunan dan pelaksanaan politik luar negeri itu, Amerika Serikat akan *bekerja sama secara erat dengan sekutu-sekutunya* untuk melindungi kepentingan-kepentingan mereka bersama. Sehubungan dengan itu Washington akan mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan mereka secara teratur.

Karena tahun-tahun belakangan ini terdapat ketidakpastian di dunia internasional mengenai apa yang merupakan kepentingan vital Amerika Serikat, Washington perlu *menegaskan kembali kepentingan-kepentingan itu* agar tiada keragu-raguan mengenai maksud dan tujuan-tujuannya. Menurut Reagan kepentingan-kepentingan Amerika Serikat adalah sebagai berikut. Pertama, Amerika Serikat akan melindungi dirinya terhadap serangan militer sebagai kepentingan nasional pertamanya. Kedua, Amerika Serikat akan

1 Bagian tentang garis-garis besar politik luar negeri Pemerintah Reagan ini sebagian besar diambil dari penjelasan Senator Tower, dalam penerbitan Usica Jakarta, 8 Desember 1980. Lihat juga karangan "A Strategy of Tough Talk," *Newsweek*, 30 Maret 1981

2 Lihat "Haig's Foreign Policy," *Newsweek*, 6 April 1981

mengamankan aksesnya ke sumber-sumber daya dan pasaran luar negeri dalam rangka membina kesejahteraan ekonominya. Ketiga, Amerika Serikat berkepentingan dengan keamanan sekutu-sekutunya, yang pada gilirannya dapat menunjang keamanan dan kemakmurannya. Keempat, Amerika Serikat berkepentingan dengan kebebasan, kemerdekaan dan perkembangan bebas negara-negara berkembang. Kelima, Amerika Serikat berkepentingan dengan perjuangan hak-hak asasi di seluruh dunia.

Dalam rangka pelaksanaan strateginya untuk mengamankan kepentingan-kepentingan itu, Amerika Serikat dapat memanfaatkan banyak sumber daya seperti ekonomi yang kuat, sekutu-sekutu yang kuat yang di bawah pimpinan yang tegas bisa menunjang politik luar negerinya, kekuatan militer yang tetap besar biarpun menurun, organisasi-organisasi internasional dan diplomasi. *Prioritas utamanya ialah menjamin keamanan militernya. Kekuatan militer* adalah sokoguru yang harus diandalkan usaha-usahnya untuk membina pertumbuhan yang mantap dan kemakmuran ekonomi; memberikan kredibilitas kepada diplomasinya; membuat Amerika Serikat dipercaya; mencegah agresi dan menjamin perdamaian dunia. Sebaliknya kelemahan militer akan mengundang tantangan, membuat musuh lebih berani mengambil resiko, menimbulkan keragu-raguan mengenai tekad Amerika Serikat, dan membuat sekutu-sekutu maupun musuh-musuhnya meragukan kemampuan dan komitmen-komitmennya.

Dalam persepsi Reagan, hanya suatu *kontra strategi militer* yang menjamin bahwa sistem-sistem nuklir Amerika Serikat akan selamat dalam serangan nuklir Soviet dan akhirnya menghancurkan kemampuan militer Soviet akan *mencegah pecahnya perang nuklir*. Oleh sebab itu Reagan berjanji akan memulihkan perimbangan militer dengan suatu *program militer besar-besaran* yang mencakup peningkatan kekuatan rudal di daratan yang aman terhadap serangan, pengembangan sistem rudal Trident II, dan pengembangan pesawat pembom berawak yang mampu menerobos pertahanan musuh.

Di bawah tingkat strategis, Amerika Serikat menghadapi lain-lain ancaman militer seperti ancaman agresi di Eropa di mana kekuatan Pakta Warsawa jauh lebih besar daripada kekuatan NATO dan ancaman terhadap suplai minyak yang vital dari kawasan Teluk Parsi. Urat nadi ekonomi Barat ini bisa dipotong atau diganggu oleh Uni Soviet. Karena kesiapsiagaan kekuatan konvensional Amerika Serikat kurang memuaskan, Reagan berpendapat bahwa Amerika Serikat harus *segera membangun kembali kekuatannya dan sebagai prioritas utama membangun kembali Angkatan Laut-nya* agar mampu mempertahankan suatu kehadiran permanen di Samudera Hindia tanpa mengurangi kekuatannya di Eropa dan Asia. Selain itu Amerika harus

memulihkan laju pengadaan pesawat-pesawat taktis dan membangun kembali persediaan amunisi serta suku cadangnya agar dapat bertahan lebih lama dari beberapa hari dalam setiap konflik.

Pembangunan militer itu ditekankan karena merupakan dasar yang harus diandalkan oleh lain-lain bidang politik luar negeri Amerika Serikat. Selain itu terdapat dimensi-dimensi politik dan ekonomi yang di pusat suatu politik luar negeri yang efektif. Yang pertama, ialah menjamin solidaritas politik sekutu-sekutu Amerika. Sehubungan dengan itu diperlukan suatu kebiasaan koordinasi yang bisa membina kepercayaan sekutu-sekutu akan kepemimpinan Amerika Serikat dan membuat mereka mendukungnya mencapai sasaran-sasaran bersama dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan bersama.

Dalam hubungannya dengan semua negara, Amerika Serikat akan tetap *mengharapkan adanya kemajuan dalam pelaksanaan hak-hak asasi manusia, tetapi tidak akan menjadikannya batu ujian persahabatan dengan dirinya.* Amerika Serikat juga tidak akan mengabaikan perbedaan antara rezim-rezim otoriter dan diktatur-diktatur yang despotis. Ronald Reagan menyadari bahwa nation building adalah suatu proses yang lama dan sengaja yang kadang-kadang menuntut sikap tegas terhadap oposisi yang mendapat dukungan asing. Pemerintahnya akan menentang rezim-rezim yang radikal dan membantu pemerintah-pemerintah yang pro Amerika tanpa mencampuri urusan hak-hak asasi mereka.

Mengenai *negara-negara berkembang*, Ronald Reagan menegaskan bahwa Amerika Serikat *tidak melupakan mereka* dan bahwa dia akan memperjuangkan suatu pasaran internasional di mana terms of trade memungkinkan mereka mengembangkan sumber-sumber daya mereka dalam suatu proses industrialisasi yang memerlukan bantuan luar negeri, termasuk bantuan teknis. Tetapi dia tidak menaruh banyak harapan pada Dialog Utara-Selatan, dan pada umumnya lebih senang dengan peningkatan investasi swasta Amerika Serikat sebagai suatu sarana untuk mengikatnya dengan negara-negara itu.

Mengenai mekanisme politik luar negerinya, Ronald Reagan menurunkan peranan penasehat keamanan nasional (National Security Adviser) menjadi peranan koordinator dan membiarkan perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri kepada Menteri Luar Negeri. Maksudnya ialah agar politik luar negeri Amerika Serikat menjadi lebih jelas dan konsisten.

Bahwa politik luar negeri Pemerintah Reagan akan *tegas, jelas dan konsisten* terjamin dengan pengangkatan Jenderal Alexander Haig menjadi Menteri Luar Negeri. Menurut Haig politik luar negeri Amerika Serikat agar berhasil harus konsisten, dapat diandalkan dan berimbang. Konsisten karena

kepentingan-kepentingan dasar Amerika selalu diutamakan. Dapat diandalkan karena dari hari ke hari dan dari saat ke saat kawan maupun lawan harus mengetahui di mana Amerika berdiri. Berimbang karena politik luar negeri meliputi komponen-komponen ekonomi, sosial, moral, politik dan keamanan, tetapi hanya akan berhasil di bawah payung kepercayaan akan kekuatan Amerika Serikat dan kemampuannya untuk menggarisbawahi diplomasinya.¹

DAMPAK POLITIK LUAR NEGERI PEMERINTAH REAGAN ATAS ASIA KHUSUSNYA ASIA TENGGARA

Di kawasan Asia-Pasifik, *Jepang* akan tetap merupakan *sekutu strategis Amerika Serikat*, akan tetapi terdapat beberapa persoalan yang mengganjel hubungan baik antara mereka. Yang pertama, ialah meningkatnya ekspor mobil Jepang ke Amerika Serikat pada waktu industri mobil Amerika mengalami banyak kesulitan. Yang kedua, adalah tekanan Amerika Serikat atas Jepang untuk meningkatkan partisipasinya dalam menghadapi meningkatnya kehadiran militer Uni Soviet di kawasan Asia-Pasifik dan tingkah lakunya yang dianggap membahayakan perdamaian dan kestabilan dunia. Secara konkrit *Jepang didesak untuk meningkatkan anggaran pertahanannya dan bantuan ekonominya untuk sejumlah negara berkembang* yang membutuhkannya seperti negara-negara ASEAN, Pakistan, Turki dan Mesir. Di bawah Presiden Reagan tekanan Amerika Serikat itu kiranya akan meningkat. Mengenai persoalan yang pertama, Reagan mendukung perdagangan bebas, tetapi mendapat desakan kuat dari kaum buruh dan rakyat di negara-negara bagian industri mobil untuk melakukan proteksi dan membatasi impor mobil Jepang yang terus meningkat.²

Terhadap RRC arah kebijaksanaan Reagan belum jelas, khususnya karena *tiada sepakat kata* di antara pembantu-pembantunya. Sementara orang seperti Ray Cline sependapat dengan Reagan bahwa Amerika Serikat harus melakukan dua hal untuk Taiwan, yaitu: (1) lebih memformalkan hubungannya; dan (2) menjual cukup persenjataan untuk pertahanan kepadanya.

1 Lihat penjelasan Menteri Luar Negeri Haig kepada para pejabat departemennya pada 22 Januari 1981, dalam *Washington Viewpoint* (Usica, Jakarta), 26 Januari 1981

2 Untuk bagian ini antara lain lihat pidato Stroessel, Menteri Muda Luar Negeri Amerika Serikat untuk Urusan Politik, pada 24 April 1981, dalam *Pandangan dari Washington* (Usica, Jakarta), 28 April 1981; bagian Asia Timur dan Pasifik dari Laporan Pertahanan, dalam *Washington Viewpoint* (Usica, Jakarta), 12 Pebruari 1981; dan penjelasan John H. Holdridge, Menteri Muda Luar Negeri Amerika Serikat untuk Urusan Asia Timur dan Pasifik, dalam *Washington Viewpoint*, 22 Juli 1981

Sebaliknya mereka berpendapat bahwa hubungan Amerika Serikat dengan RRC harus ditempatkan dalam keadaan yang wajar, artinya Amerika Serikat tidak boleh selalu mengikuti keinginan RRC atau menjadikannya sekutu de facto. Di lain pihak sejumlah pembantu lain seperti Menteri Luar Negeri Haig dan Michael Pillsbury merasa bahwa Amerika Serikat harus meneruskan *proses aliansi de facto* dengan RRC dan menjual senjata defensif kepadanya dalam rangka menghadapi Uni Soviet. Kemungkinan besar Reagan akan *meneruskan kebijaksanaan Presiden Carter*, yaitu meningkatkan hubungan Amerika Serikat dengan RRC di segala bidang tetapi tidak menjadikannya suatu aliansi militer de facto. Amerika Serikat akan menjual teknologi di berbagai bidang yang bisa membantu memperbaiki pertahanan Cina, tetapi tidak akan menjual senjata kepadanya.

Mengenai *Asia Tenggara*, biarpun politik Amerika Serikat tidak akan banyak berubah karena kepentingan-kepentingannya di kawasan ini tetap sama, pergantian pimpinan itu sedikit banyak akan *mempengaruhi hubungan Amerika Serikat dan negara-negara nonkomunis kawasan*. Dalam arti strategi yang paling luas, yang meliputi segi-segi politik, ekonomi, militer, teknologi, sosial dan kebudayaan, Amerika Serikat paling besar pengaruhnya di Asia Tenggara di antara keempat negara besar yang hadir di kawasan. Kedudukan itu menjadi lebih kuat berkat kehadiran Jepang yang merupakan sekutu strategisnya di kawasan Asia-Pasifik.

Dalam arti *strategi militer*, peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara kini tidak sebesar peranan yang dimainkannya pada akhir 1960-an dan awal 1970-an. Tetapi tekanan menyusul kekalahannya di Vietnam untuk menarik kekuatan militernya dari kawasan rupanya telah berakhir. Kebanyakan orang Amerika Serikat kini menginginkan suatu sikap yang lebih tegas di dunia, khususnya terhadap Uni Soviet dan sekutu-sekutunya.

Dengan menggunakan pangkalan laut di Teluk Subic dan pangkalan udara di Clark Field, kehadiran militer Amerika Serikat sekarang ini dianggap cukup secara minimal. Negara-negara ASEAN umumnya tidak berkeberatan dengan adanya pangkalan-pangkalan Amerika Serikat itu dan dengan kehadiran Armada VII Amerika Serikat di Pasifik Barat. Bahwa Uni Soviet secara permanen menggunakan pangkalan laut di Teluk Cam Ranh di Vietnam dan secara demikian mengancam jalur-jalur pelayaran yang vital dan mempengaruhi keseimbangan kekuatan laut di Laut Cina Selatan, tidak disambut dengan baik, tetapi tidak begitu mencemaskan karena kehadiran militer Amerika Serikat itu.

Di bidang *strategi politik dan diplomasi*, suatu tantangan penting bagi Amerika Serikat ialah cara menanggapi hubungannya dengan RRC. Suatu

aliansi antara kedua negara itu bisa menimbulkan gangguan bagi kawasan Asia-Pasifik, sebagian besar karena kemungkinan besar Uni Soviet akan memberikan reaksi yang berlebihan. Aliansi serupa itu juga menimbulkan kekhawatiran di Asia Tenggara. Demikianpun eskalasi konflik Cina-Soviet sehubungan dengan krisis Indocina menggelisahkan kawasan. Negara-negara Asia Tenggara melihat RRC sebagai ancaman. Bukan saja RRC adalah suatu negara raksasa yang dekat, klaim historisnya atas Asia Tenggara sebagai daerah pengaruhnya juga tidak dilupakan. Sehubungan dengan itu negara-negara ASEAN menginginkan agar Amerika menganut suatu *kebijaksanaan yang berimbang* terhadap ASEAN di satu pihak dan RRC di lain pihak. Hubungan Amerika Serikat yang erat dengan RRC bisa memperkuat sikap kerasnya terhadap Vietnam dan ini akan mempersulit penyelesaian masalah Kamboja yang diusahakan oleh ASEAN. Lagi pula hal itu bisa mendorong Vietnam lebih jauh dalam dekapan Uni Soviet dan meningkatkan kehadiran Soviet di Asia Tenggara.

Politik keras Presiden Reagan terhadap Uni Soviet dan sikap berhati-hatinya terhadap RRC kiranya akan *mampu menangkal pengaruh kedua negara komunis itu di Asia Tenggara*. Selain itu karena hak-hak asasi manusia akan kurang penting dalam pelaksanaan politik luar negerinya, tampilnya sebagai Presiden Amerika Serikat disambut dengan baik oleh banyak pemimpin di kawasan. Bagi sementara negara yang mengalami sanksi-sanksi di bawah pemerintahan Carter sehubungan dengan masalah hak-hak asasi terbuka kesempatan untuk memperbaiki hubungan mereka dengan Amerika Serikat.

ASEAN kiranya akan tetap mendapat banyak perhatian karena banyak pemimpin Amerika Serikat mendukung kerja sama regional antara negara-negara nonkomunis demi kestabilan dan perdamaian di Dunia Ketiga. Tetapi sampai di mana perhatian itu akan dituangkan dalam langkah-langkah konkrit masih harus ditunggu. Namun adalah jelas, bahwa ASEAN, biarpun bukan prioritas utama yang akan segera ditangani oleh Pemerintah Reagan, *dianggap penting*. Salah satu keuntungan yang pasti dapat dipetik oleh ASEAN ialah program Pemerintah Reagan untuk menghapus segala campur tangan pemerintah yang telah menghambat kemampuan sektor swasta untuk bersaing di luar negeri, karena sebagai akibatnya kemampuan swasta Amerika Serikat untuk ikut dalam perekonomian Asia-Pasifik akan meningkat. Selain itu bantuan dan penjualan militer kepada negara-negara ASEAN kemungkinan besar akan lebih teratur dan ditingkatkan karena hambatan-hambatan yang berlaku selama ini akan dihapus. Ronald Reagan memang lebih cenderung untuk membantu teman-teman dan sekutu-sekutu Amerika Serikat yang memerlukan persenjataan dalam rangka menangkal perluasan pengaruh Uni Soviet.

Indonesia, yang dianggap sebagai teman dan negara yang mempunyai potensi besar karena merupakan suatu kekuatan menengah dan pemimpin negara-negara ASEAN, kiranya *dapat mengharapkan lebih banyak perhatian dari Pemerintah Reagan*, bukan saja untuk meningkatkan hubungan bilateral tetapi juga untuk menjamin kestabilan regional. Bantuan bilateral untuk Indonesia akan tetap diperhatikan, tetapi fokusnya rupanya akan bergeser dari bantuan ekonomi ke bantuan keamanan. Selain itu telah diusulkan agar Presiden Soeharto diundang untuk berkunjung ke Amerika Serikat pada akhir tahun 1981 ini dan sebaliknya agar Presiden Reagan juga mengunjungi Indonesia bila berkunjung ke kawasan.

PENILAIAN SEMENTARA

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa politik luar negeri Pemerintah Reagan berkisar pada suatu *strategi pembendungan ekspansionisme Uni Soviet*.¹ Dalam rangka itu negara-negara teman atau sekutu Amerika Serikat yang membutuhkannya dapat mengharapkan *bantuan militer yang lebih besar* untuk membela diri mereka terhadap agresi dari luar atau subversi dalam negeri. Peningkatan bantuan keamanan ini akan membuat mereka lebih percaya diri, lebih mantap dan lebih bersedia untuk memecahkan masalah-masalah dalam negeri maupun regional yang juga menjadi pemikiran Washington. Sebaliknya dari negara-negara sekutu yang mampu Amerika Serikat mengharapkan sumbangan yang lebih besar berupa *peningkatan anggaran pertahanan mereka*. Sehubungan dengan itu akan dibina kerja sama serta koordinasi yang baik dan diadakan konsultasi secara teratur.

Pemerintah Reagan juga akan terus *menekan Uni Soviet* dengan *mengaitkan kemajuan dalam pengendalian senjata dan perdagangan dengan tingkah lakunya di dunia*. Menteri Luar Negeri Haig menegaskan: "Kita harus menjelaskan kepada pimpinan Soviet bahwa mereka tidak dapat mengharapkan keuntungan-keuntungan berupa pengendalian senjata maupun perdagangan dan alih kredit serta teknologi bila mereka melakukan kegiatan-kegiatan di dunia yang membahayakan perdamaian internasional."² Secara demikian Amerika Serikat menerapkan ramuan yang tepat antara sikap keras dan kesediaan untuk berunding.

Sikap tegas terhadap Uni Soviet itu di sana-sini menimbulkan kekuatiran bahwa detente akan berakhir dan digantikan perang dingin baru. Tetapi di kalangan-kalangan lain hal itu disambut dengan baik. Banyak orang sepen-

1 Lihat "Haig's Foreign Policy," *Newsweek*, 6 April 1981

2 *Ibid*.

dapat dengan Presiden Reagan, bahwa kemampuan militer Amerika Serikat yang tangguh dan kemauan untuk menggunakannya bila perlu akan mencegah petualangan-petualangan Uni Soviet yang bertentangan dengan asas-asas koeksistensi damai antara negara-negara, dan secara demikian menunjang perdamaian dunia. Mereka merasa bahwa *politik luar negeri yang tegas adalah cara yang tepat untuk menghadapi Uni Soviet* yang bertekad untuk memperluas pengaruh atau kekuasaannya di mana terbuka kesempatan. Selain itu, sejak invasi Soviet ke Afghanistan perang dingin telah muncul kembali.

Pada hemat kami dengan politik luar negerinya yang jelas dan tegas khususnya terhadap Uni Soviet itu, Pemerintah Reagan kiranya akan *berhasil membendung ekspansionisme Uni Soviet dan secara demikian menjamin perdamaian dunia*. Dalam keadaan sekarang ini adanya perimbangan kekuatan global antara Timur dan Barat merupakan jaminan bagi keamanan dan perdamaian. Uni Soviet tidak akan mudah melakukan petualangan-petualangan untuk memperluas kekuasaan atau pengaruhnya karena menyadari bahwa dengan adanya sikap tegas Amerika Serikat yang didukung kekuatan militer yang memadai itu resikonya besar. Uni Soviet tidak ingin memancing suatu konfrontasi nuklir dengan Amerika Serikat yang bisa menghancurkan industri yang dibangunnya dengan susah payah dan banyak pengorbanan begitu lamanya. Dalam arti ini Uni Soviet telah menjadi konservatif.

Negara-negara berkembang Dunia Ketiga kiranya dapat menyambut politik luar negeri Pemerintah Reagan itu dengan baik secara berhati-hati. Seperti kita lihat di atas, Pemerintah Reagan telah menyatakan berkepentingan bukan saja dengan keamanan sekutu-sekutunya tetapi juga dengan kebebasan, kemerdekaan dan perkembangan negara-negara berkembang. Lagi pula Ronald Reagan telah berjanji akan memperjuangkan pasaran internasional di mana terms of trade akan memungkinkan negara-negara berkembang mengembangkan sumber-sumber daya mereka dalam suatu proses industrialisasi, dan menggalakkan investasi swasta Amerika di luar negeri. Akan tetapi mereka harus waspada agar tidak diperas dan terseret dalam pertarungan superpower karena hal ini akan lebih merugikan mereka dan mengalihkan perhatian mereka dari tugas pembangunan nasional yang mendesak.

PENUTUP

Demi kepentingan nasionalnya, Indonesia dapat memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang terbuka itu dengan memainkan kartu-kartunya

dengan baik. Namun pada waktu yang sama kita harus berhati-hati. Bantuan Amerika Serikat harus sama-sama menguntungkan pemberi maupun penerima. Bantuan itu juga tidak boleh menjebak kita dan menyeret kita ke dalam sengketa dan pertarungan Timur-Barat. Politik luar negeri kita harus tetap bebas dan aktif. Selain itu kita harus selalu ingat bahwa dalam sengketa Utara-Selatan Indonesia dan Amerika Serikat saling berhadapan. Amerika Serikat bahkan merupakan Negara Utara yang paling gigih menentang Tata Ekonomi Dunia Baru yang kita perjuangkan. Indonesia harus menyadari bahwa berkat letak geografisnya pada jalan silang dunia dan kekayaan sumber daya alamnya dia mempunyai kedudukan tawar menawar yang kuat terhadap Amerika Serikat yang membutuhkan Indonesia. Kedudukan tawar menawar yang kuat itu hendaknya digunakan untuk secara berangsur-angsur memperlunak sikap Amerika Serikat dalam sengketa Utara-Selatan itu demi terwujudnya tata ekonomi dunia yang baru.

PERIMBANGAN KEKUATAN LAUT SUPERPOWER

Alfian MUTHALIB*

PENGANTAR

Pembangunan angkatan laut suatu negara mempunyai arti dan tujuan tertentu. Jelasnya apabila suatu negara berusaha membangun kekuatan laut, maka usaha ini mencerminkan tujuan dan persepsi ancaman-ancaman yang dihadapi atau akan dihadapinya. Selanjutnya kekuatan laut negara itu diukur dengan kemampuannya untuk menjalankan misi yang diberikan kepadanya berdasarkan doktrin yang dianut.

Terdapat dua misi angkatan laut yang umum dalam pembangunan kekuatan angkatan laut, yaitu misi *penguasaan lautan* (sea control) dan *proyeksi kekuatan ke darat* (projection of power ashore).¹ Misi penguasaan lautan bukan merupakan suatu unsur baru dalam angkatan laut tetapi telah ada sejak jaman dahulu seperti kelihatan dalam pertempuran laut di Salamis antara Armada Yunani dan Parsi (480 Sebelum Isa). Kemenangan dalam pertempuran laut sebelah barat Salamis itu dicapai oleh armada Yunani berkat kemampuannya menggagalkan manuver armada Parsi di lekuk sebelah timur selat antara Ciprosura dan Psyttaleia.

Pertempuran di Salamis itu menunjukkan tujuan suatu negara untuk menguasai suatu lautan dan di pihak lain menolak *penguasaannya oleh musuh* (sea denial). Misi penguasaan lautan ini kemudian menjadi misi yang eksklusif angkatan laut pada abad ke-19. Sebaliknya misi proyeksi kekuatan ke darat diperkirakan baru muncul dalam Perang Dunia II.

* Staf CSIS

1 Lihat Stansfield Turner, "Designing a Modern Navy: A Workshop Discussion", *Adelphi Papers*, No. 123, 1976 (London: IISS), hal. 25

Di bawah ini dicoba untuk menilai perimbangan kekuatan laut Amerika Serikat dan Uni Soviet dari dua pendekatan seperti tersebut di atas, yaitu *penguasaan lautan* dan *proyeksi kekuatan ke darat*.

PERBEDAAN ANTARA MISI PENGUASAAN LAUTAN DAN MISI PROYEKSI KEKUATAN KE DARAT

Baik misi penguasaan lautan maupun misi proyeksi kekuatan ke darat mempunyai fungsi ganda yaitu menangkal untuk masa damai dan bertempur dalam masa perang.

Untuk menguasai suatu lautan dalam masa damai, suatu negara dengan ancaman menggunakan kekerasan berusaha menolak masuknya kekuatan angkatan laut negara lain ke perairan yang dikuasainya. Fungsi menangkal ini berubah menjadi fungsi bertempur kalau ancaman itu gagal. Dalam keadaan ini pilihan yang ada adalah perang. Oleh karena itu misi penguasaan lautan mempunyai kekuatan dengan skala yang berbeda-beda.

Apabila penguasaan lautan hanya ditujukan pada perairan yang terbatas (minimum sea denial) seperti pelabuhan-pelabuhan dan perairan pantai maka kekuatan yang diperlukan hanyalah satu armada kecil yang terdiri dari kapal-kapal penyapu ranjau dan torpedo. Tetapi jika penguasaan lautan itu ditujukan pada perairan yang luas seperti jalur-jalur lautan dan zona laut yang sifatnya global maka diperlukan armada yang besar yang terdiri atas kekuatan patroli udara laut, kapal perusak, kapal penjelajah, kapal selam penyerang dan kapal induk (unit kapal-kapal perang utama).

Umumnya misi proyeksi kekuatan ke darat lebih diutamakan dalam keadaan perang. Tetapi implementasi proyeksi kekuatan itu juga dimulai dengan suatu ancaman berupa paksaan yang kemudian diikuti dengan intensitas pemakaian kekuatan yang dimiliki oleh negara tersebut. Jadi perbedaan yang mendasar antara misi penguasaan lautan dan misi proyeksi kekuatan ke darat terletak pada waktu dan fungsinya. Dalam arti lain, apa yang dibutuhkan oleh angkatan laut negara yang satu mungkin tidak sama dengan yang diperlukan oleh negara yang lain, jika misi-misi mereka berbeda. Tetapi cukup menentukan tugas apa yang dibebankan kepada masing-masing angkatan lautnya. Jadi patokan pertama dalam menentukan perimbangan kekuatan Angkatan Laut Amerika Serikat dan Uni Soviet adalah membedakan apa yang diharapkan oleh kedua negara itu dari angkatan lautnya.

MISI ANGKATAN LAUT UNI SOVIET

Dilihat dari faktor geografis, maka kerawanan wilayahnya terhadap serangan dari luar memaksa Uni Soviet untuk memperkuat dan memperluas kekuatannya di luar wilayahnya. Sejak Stalin berkuasa sistem pertahanan Uni Soviet dipersiapkan untuk misi itu. Sistem pertahanan ini masih bersifat tradisional-regional, artinya hanya berkisar pada perlindungan perbatasan dan integritas wilayah. Sistem pertahanan ini didasarkan pada kemampuan memanipulasi kekuatan-kekuatan negara-negara luar, seperti tercermin dalam perjanjian persahabatan antara Uni Soviet dan Nazi Jerman sebelum Perang Dunia II.

Jadi esensi sistem pertahanan Stalin ini adalah untuk mempertahankan status quo wilayah Uni Soviet, dan ini merupakan dasar sistem pertahanannya sampai sekarang.

Kematian Stalin dalam bulan Maret 1953, menimbulkan kekacauan dalam politik dan kepemimpinan militer di Uni Soviet. Tetapi di samping itu timbul pandangan-pandangan baru mengenai peranan-peranan Angkatan Laut Uni Soviet di masa-masa mendatang.

Dari tahun 1953 sampai tahun 1957 doktrin Angkatan Laut Uni Soviet mulai merefleksikan efek-efek perkembangan nuklir terhadap pembangunan angkatan lautnya. Pandangan-pandangan ini berasal dari pihak Angkatan Laut dan Partai Komunis Uni Soviet.¹ Tetapi terdapat beberapa perbedaan pandangan yang mendasar antara kedua belah pihak yang mempengaruhi pembangunan Angkatan Laut Uni Soviet.

Pertama, mengenai perang mendatang pihak Partai melihat bahwa pertempuran di lautan tidak menjadi begitu penting lagi, sedangkan pihak angkatan laut tetap mempertahankan pentingnya peranannya dalam perang mendatang. Perbedaan ini menunjukkan bahwa pihak Partai berusaha memperkecil peranan angkatan laut dengan menempatkannya di bawah kekuatan Angkatan Darat Uni Soviet.

Kedua, mengenai akibat revolusi nuklir terhadap Doktrin Angkatan Laut, pihak Partai menganggap bahwa revolusi nuklir membuat perang mendatang sebagai gejala yang menghancurkan dan oleh sebab itu bagaimanapun juga harus dihindarkan. Oleh karena itu masalah-masalah yang berhubungan dengan perlucutan senjata, detente dan ancaman (deterrent) akan merupakan bagian dari politik luar negeri Uni Soviet.

1 Lihat George E. Hudson, "Soviet Naval Doctrine, 1953-1972", *Soviet Naval Developments Capability and Context*, Edited by Michael McCwire, New York, 1973, hal. 278

Sebaliknya pihak angkatan laut melihat bahwa perkembangan nuklir termasuk persenjataannya tidak membuat modus perang konvensional usang, tetapi hanya menambah suatu dimensi baru pada perang itu sendiri.

Ketiga, mengenai bentuk angkatan laut dalam menghadapi perang mendatang, pihak Partai lebih menekankan pembangunan kapal-kapal selam dan rudal-rudal nuklir daripada kapal perang konvensional, sedangkan pihak angkatan laut mendukung suatu perimbangan kekuatan dengan menekankan semua cabang kekuatan angkatan laut, seperti sayap udara angkatan laut dan kapal perang konvensional (balanced navy).

Perbedaan pandangan ini menunjukkan adanya dua pendekatan atas doktrin mengenai angkatan laut setelah periode Stalin yaitu Doktrin Angkatan Laut Terbatas (Limited Navy Doctrine) dan Doktrin Angkatan Laut Berimbang (Balanced Navy Doctrine). Pertentangan pendekatan ini cenderung dimenangkan oleh Partai pada waktu itu, sebab antara tahun 1955 sampai tahun 1956 terjadi perubahan dalam kebijakan militer Uni Soviet seperti terungkap dalam dilancarkannya pengurangan-pengurangan anggaran pertahanan dan kekuatan militer secara umum oleh Nikita Khrushchov.

Pengurangan ini antara tahun 1955 dan tahun 1960 dijalankan sebanyak tiga kali dan setiap kali rata-rata dikurangi 1.200.000 orang. Ini berarti bahwa pengurangan-pengurangan yang dilakukan selama itu hampir mencapai 50% dari Angkatan Bersenjata Uni Soviet.

Sehubungan dengan angkatan laut, rencana pengurangan lebih didasarkan atas suatu pertimbangan yang mendasar atas nilai kapal perang konvensional; rencana pembongkaran kapal-kapal penjelajah, pembatalan dan pembongkaran beberapa kapal yang sedang dibangun; pengurangan kekuatan personal dan pesawat sayap udara angkatan laut sekitar 2/3 penurunan jumlah kapal-kapal selam yang sedang dibangun dan penggantian Laksamana Angkatan Laut Kuznetsov oleh Laksamana Sergey Gorshkov.¹

Diperkirakan bahwa perubahan kebijakan militer Uni Soviet seperti tersebut di atas dimaksud untuk mendukung kampanye politik luar negeri hidup berdampingan secara damai (peaceful coexistence) waktu itu; yang esensinya berdasarkan perimbangan kekuatan senjata strategis nuklir sehingga senjata-senjata nonnuklir termasuk kapal-kapal perang konvensional menjadi kurang penting.

Implementasi strategi Khrushchov ini berarti lebih mendukung Doktrin Angkatan Laut Terbatas daripada Doktrin Angkatan Laut Berimbang. Aki-

¹ Lihat Donald W. Mitchell, *A History of Russian and Soviet Sea Power*, Great Britain, 1974, hal. 477

batnya pembangunan kekuatan angkatan laut lebih mementingkan produksi rudal-rudal jelajah taktis guna menciptakan suatu sistem anti kapal terhadap gugus kapal induk Amerika Serikat (strategic deterrence).

Strategi Khrushchov ini ada kaitannya dengan kebijakan Presiden Kennedy tahun 1961 untuk meningkatkan pembangunan kekuatan konvensional dan strategis seperti terungkap dalam berhasilnya Amerika Serikat pada awal tahun 1960-an meluncurkan kapal selam Polaris A-3 George Washington dan kemudian Poseidon C-3. Hal ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat menggeser sistem strategi serang rudal nuklir dari kekuatan yang berpangkalan di darat ke laut. Penggabungan sistem Polaris A-3 dan Poseidon C-3 ini dengan gugus kapal induk akan meningkatkan strategi penghancuran terjamin (assured destruction) terhadap sistem pertahanan rudal balistik antar benua dan kota-kota penting Uni Soviet. Penghancuran terjamin ini dimungkinkan karena antara bulan-bulan Nopember sampai Maret dan April sampai Oktober arus angin yang berasal dari sebelah barat daya dan barat laut lingkaran perimeter rudal balistik antar benua dari Moskow sampai Danau Baykal menuju pusat-pusat penduduk.¹ Pola sirkulasi angin ini dapat meningkatkan bahaya radiasi yang tinggi kalau terjadi serangan nuklir, sebab perubahan-perubahan arah yang besar dalam angin turut membantu mengumpulkan jatuhnya radio aktif lebih banyak di tempat-tempat tersebut daripada kalau angin bertiup searah. Jelasnya, pola angin sepanjang tahun akan membawa jatuhnya radio aktif yang mula-mula di wilayah-wilayah yang berpenduduk rapat.

Untuk mengatasi kerawanan wilayahnya dan ancaman yang baru ini (Polaris A-3, Poseidon C-3), maka Uni Soviet selain mengembangkan program perang anti kapal selam juga melakukan penggelaran ke depan (forward deployment) dalam rangka pertahanan wilayahnya. Jadi sementara Uni Soviet mengejar tujuan misi yang pertama, penolakan Angkatan Laut Amerika Serikat di wilayah perairan-perairan yang rawan, Uni Soviet juga menambahkan misi yang kedua yaitu pertahanan kekuatan serang strategis di laut (sea based strategic attack force). Untuk mendukung misi yang kedua ini Uni Soviet mulai membangun kapal-kapal selam rudal balistik (SLBM). Sebagai implementasinya Uni Soviet didorong untuk mendapatkan fasilitas-fasilitas di luar wilayah perimeter pertahanannya guna menunjang kehadiran angkatan lautnya (naval presence). Dengan demikian angkatan laut juga berfungsi sebagai alat penunjang diplomasi politik luar negeri Uni Soviet (para-diplomatic).²

1 Lihat Gary L. Guertner, "The Strategic Vulnerability of the Soviet Union", *Bulletin of Peace Proposals*, No. 2, 1980, (Oslo: IPRI), hal. 143

2 Michael T. Klare, "Superpower Rivalry at Sea", *Foreign Policy*, No. 21, 1975-1976, (Washington, D.C.: National Affairs, Inc.), hal. 163

Sehubungan dengan jatuhnya Nikita Khrushchov pada tahun 1963 maka Doktrin Angkatan Laut Terbatas diganti dengan Doktrin Angkatan Laut Berimbang. Jatuhnya Khrushchov ini ada hubungannya dengan implementasi Doktrin Angkatan Laut Terbatas dan pecahnya krisis Kuba tahun 1962. Dalam krisis itu Uni Soviet terbukti lemah akibat kekurangan kapal-kapal perang konvensional pendukung dalam menghadapi blokade Angkatan Laut Amerika Serikat (sea denial) di Laut Karibia, sehingga terpaksa menarik rudal-rudalnya dari Kuba.

Krisis Kuba ini memperkuat posisi tawar-menawar Laksamana Sergey Gorshkov untuk membangun Angkatan Laut Uni Soviet berdasarkan Doktrin Angkatan Laut Berimbang. *Perimbangan* yang dimaksud bukan berarti pembangunan tipe-tipe kapal perang yang diperlukan untuk pertarungan pada pertempuran-pertempuran laut yang besar, tetapi adalah suatu komposisi kekuatan yang mampu menjalankan misi-misi yang diberikan kepadanya.¹

Kesimpulan-kesimpulan yang dapat ditarik dari perkiraan-perkiraan di atas ialah bahwa misi Angkatan Laut Uni Soviet adalah sebagai berikut: (1) penangkalan strategis; (2) para-diplomasi pada masa damai; dan (3) penolakan penguasaan lautan dalam arti terbatas.

PERIMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN LAUT AMERIKA SERIKAT DAN UNI SOVIET

Seperti dikemukakan di atas, perimbangan kekuatan angkatan laut dapat diukur dari kemampuan penguasaan lautan, yaitu dengan membandingkan tingkat kemampuan memaksa di satu pihak dan kemampuan penolakan di pihak lain. Perbandingan ini dapat dilakukan dengan memperkirakan beberapa kecenderungan dalam kemampuan dari kedua angkatan laut negara yang bersangkutan: (1) bobot serang yaitu perkembangan teknologi persenjataan (rudal) yang dapat menimbulkan kerawanan ataupun potensi dan jumlah unit kapal perang; dan (2) fasilitas pangkalan di luar wilayah perimeter pertahanan negara-negara tersebut.

1. Bobot Serang dan Jumlah Unit Kapal Perang

Sebelum Uni Soviet mengembangkan program perang anti-kapal selam dan program penempatan rudal pada angkatan lautnya, perimbangan

1 Lihat S.G. Gorshkov, *The Sea Power of The State*, 1979, (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press), hal. 215

kekuatan menguntungkan Angkatan Laut Amerika Serikat. Dengan adanya perubahan-perubahan politik dan militer seperti tercermin dalam beberapa keputusan pemimpin politik Uni Soviet dalam tahun 1954, termasuk penempatan rudal jelajah SSN-3, maka Uni Soviet mulai menggeser dominasi Amerika Serikat di lautan.

Pembangunan kapal selam ini bersamaan dengan kemajuan yang dicapai dalam peningkatan jarak jangkauan rudal: tahun 1957-350 mil laut; 1962-650 mil laut; 1967-1.300 mil laut dan 1972-4.200 mil laut.¹ Peningkatan jarak jangkauan rudal mengurangi kerawanan pangkalan peluncurnya (kapal selam) terhadap sistem anti-rudal karena dapat menembakkan rudal-rudalnya dari jarak jauh.

Semakin meningkat jarak jangkauan rudal semakin tinggi mobilitas taktik serang kapal selam dalam mempertahankan perimeter pertahanannya. Hal yang perlu diperhitungkan adalah faktor yang timbul dari kemajuan teknik rudal sehingga tidak dapat dimasukkan dalam pertimbangan kekuatan secara nyata.

Secara demikian kekuatan penolakan penguasaan lautan jumlahnya dapat lebih kecil dibandingkan dengan kekuatan penguasaan lautan, tetapi mampu melakukan misinya secara efektif. Jadi penolakan penguasaan lautan di satu pihak lebih merupakan perang gerilya di lautan dengan taktik serang dan lari daripada konfrontasi langsung antara dua kekuatan yang sama.

Tabel 1 menunjukkan bahwa kekuatan kapal selam jelajah Uni Soviet yang aktif terdiri dari dua kelas, yaitu SSGN (kapal selam jelajah nuklir, kelas P; C; E-II) dan kelas SSG-SS (kapal selam jelajah konvensional, kelas J; W; E-1 dan kapal selam disel yang dipersenjatai dengan torpedo kelas B; F; Z; R; W; Q). Kelas SSGN dan SSG masing-masing dilengkapi dengan rudal SSN-3-12 dan SSN-7.

Pengembangan sistem rudal ini memerlukan fungsi kapal selam, pertama sebagai strategi pertahanan jarak sedang (kelas J; W; T) dan kedua sebagai strategi serang jarak dekat (kelas P; C; E).

Adanya penempatan dua jenis rudal ini diperkirakan sebagai pilihan untuk mengimbangi kelemahan rudal SSN-3 yang kecepatannya relatif rendah (1.5 mach) untuk jarak tempuh 250 mil laut. Akibatnya rudal mudah dilacak, rawan terhadap anti rudal dan tidak efektif untuk sasaran bergerak. Kelemahan sistem rudal ini mendorong Uni Soviet mengembangkan SSN-7

¹ Lihat Michael MccGwire, "Maritime Strategy and the Superpowers", *Adelphi Papers*, No. 123, 1976 (London: IISS), hal. 22

Tabel 1

JENIS-JENIS RUDAL YANG DIOPERASIKAN PADA ARMADA KAPAL SELAM JELAJAH UNI SOVIET TAHUN 1958-1970

Kelas	Kelas rudal	Jenis rudal	Kecepatan (mach)	Jarak mil laut	Tahun operasi
-	SSM	SSN- 1	0,9	130	1958
-	SSM	SSN- 2	0,9	23	1960
SSG ^a	SSM	SSN- 3	1,5	250	1961
SSGN ^b	SSM	SSN- 7	1,5	30	1969
-	SSM	SSN- 9	1,0	150	1968
-	SSM	SSN-10	1,2	29	1968
-	SSM	SSN-11	0,9	29	1968
SSGN ^c	SSM	SSN-12	-	260	-

Keterangan: ^aJuliett; Whiskey Long Bin; Whisky Twin-Cylinder; Echo-1 (kapal selam disel)

^bPapa; Charlie-1 (kapal selam nuklir)

^cEcho-11 (konversi dari Echo-1)

Sumber: *Jane's Fighting Ships 1979-1980*, Edited by Captain John Moore R.N., London.

sebagai rudal taktis jarak dekat. Dengan mengurangi jarak jangkauannya menjadi 30 mil laut dalam kecepatan 1.5 mach maka kecepatan rudal mencapai sasarannya menjadi dua atau tiga kali kecepatan suara.

Pengembangan sistem rudal ini akan memperbesar kerawanan gugus kapal induk Amerika Serikat karena sebagai akibatnya timbul kesukaran melacak kapal-kapal selam itu. Untuk melacaknya unit kapal pelindung terpaksa bergerak lebih jauh dari lingkupan pertahanannya. Ini berarti lingkupan pertahanan terhadap kapal induk harus diperluas. Secara demikian Amerika Serikat memerlukan kapal-kapal pelindung yang jumlahnya lebih besar hanya untuk melindungi suatu gugus yang sama.

Tabel 2 menunjukkan bahwa selama lima tahun ini perbandingan kekuatan Angkatan Laut Amerika Serikat dan Uni Soviet tidak seimbang. Kapal induk Amerika Serikat berkurang dari 14 menjadi 13, penjelajah menunjukkan kenaikan yang tidak berarti dari 9 menjadi 28 dan perusak menurun dari 225 menjadi 161. Sementara itu jumlah kapal selam serang jelajah SSGN Uni Soviet menunjukkan kenaikan dua kali lipat dari 42 menjadi 91. Tetapi jumlah ini sampai pada tahun 1985 diperkirakan akan meningkat menjadi 126 unit.

Menurut pernyataan Pemerintah Amerika Serikat produksi kapal selam balistik SSBN Uni Soviet cenderung turun dari 10 unit menjadi tujuh unit per tahun. Tetapi di samping itu pihak Angkatan Laut sedang memindahkan selongsong-selongsong rudal SSN-6 dari kelas Jankees ke dalam armada serang SSGN.¹ Pemindahan rudal ini mungkin ada hubungannya dengan usaha-usaha Uni Soviet untuk meningkatkan kapabilitas serang kapal selam SSBN. Jenis rudal ini adalah merupakan kombinasi dari tiga kepala nuklir yang berbeda-beda, yaitu Mod-1 (kepala nuklir tunggal jarak tempuh 1.300 mil laut); Mod-2 (jarak tempuh 1.600 mil laut) dan Mod-3 (MRV jarak tempuh 1.600 mil laut). Gabungan antara ketepatan rudal-rudal ini (Circular Error Probability/CEP - 1.3 - 1.8 km) dan hasil ledak (Yield 1/0.4 mt) membatasi efektivitasnya terhadap sasaran-sasaran lunak.²

Tabel 2

PERIMBANGAN KEKUATAN ANGKATAN LAUT AMERIKA SERIKAT DAN UNI SOVIET DARI TAHUN 1973-1974 SAMPAI TAHUN 1979-1980 (JENIS-JENIS KAPAL PERANG UTAMA)

Kelas Kapal	1973-1974		1979-1980	
	AS	US	AS	US
Kapal induk	14	3	13	4
Penjelajah	9	35	28	38
Perusak	225 ^a	353 ^b	161 ^c	349 ^d
<i>Kapal selam serang:</i>				
Nuklir (SSGN)	58	42	72	91
Diesel (SSG; SS)	20	307	7	177 ^e

Keterangan: a. termasuk fregat dan kapal pengawal
 b. termasuk fregat dan korvet
 c. termasuk fregat
 d. termasuk fregat dan korvet
 e. termasuk kapal selam konvensional (torpedo)

Sumber: *Jane's Fighting Ships 1973-1974* dan *1979-1980*, Edited by Captain John Moore R.N., London.

1 Lihat Michael MceGwire, "Soviet Seapower-A New Kind of Navy", *Marine Policy*, Vol. 4, No. 4, 1980, hal. 320

2 Lihat John Jorgen Hols, "The Navies of the Superpowers: Motives, Forces, Prospect", *Adelphi Papers*, No. 123, 1976 (London: IISS), hal. 7

Kalau kelas Y dikonversikan ke dalam armada serang SSGN maka ini menunjukkan bahwa Uni Soviet tetap mempertahankan jumlah SSBN-nya sesuai dengan perjanjian SALT I (950 SLBM pada 62 SSBN). Sebaliknya dimasukkannya kelas Y ini berarti bahwa tujuh unit akan bergabung per tahun dan ini akan meningkatkan armada serang nuklir SSGN menjadi 126 buah pada tahun 1985. Sedangkan jumlah kapal selam jelajah SSG (diesel) berkurang dari 307 menjadi 177. Ini menunjukkan bahwa Uni Soviet berusaha menggantikan kapal selam diesel dengan kapal selam nuklir, karena penggunaan tenaga nuklir pada kapal selam memungkinkan peningkatan peralatan kekuatannya, jarak operasi dan kecepatan.¹ Hal ini secara relatif akan mengurangi jadwal penyebaran kekuatan ke depan serta ketergantungan pada fasilitas pangkalan-pangkalan di luar.

Sebaliknya perbandingan kekuatan kapal induk Amerika Serikat dengan Uni Soviet adalah 13 lawan 4. Meskipun secara umum kekuatan kapal induk bukan merupakan lawan bagi kapal-kapal perang biasa, tetapi jika diukur dari segi efisiensi kemampuan menghancurkan suatu sasaran yang sama (ketepatan rudal), maka secara relatif kekuatan kapal perang biasa dan kapal induk ditentukan oleh jumlah rudal yang dapat diluncurkannya.

Sehubungan dengan itu, maka bobot serang sebuah kapal penjelajah ringan yang dipersenjatai dengan empat atau delapan rudal mungkin sama dengan empat sampai delapan pesawat tempur udara.

Diperkirakan Uni Soviet mempunyai 38 kapal penjelajah yang rata-rata dilengkapi dengan empat sampai delapan rudal (lihat Tabel 3). Ini berarti bobot serangnya mungkin sama dengan 140 pesawat tempur udara.

Dalam hubungannya dengan misi proyeksi kekuatan ke darat, maka kapal perang rudal atau kapal selam nuklir SLBM mampu secara efektif menyerang sasaran lunak di darat dari jarak jauh.

Keberhasilan serangan terletak pada manuver posisi navigasi kapal-kapal tersebut dan koordinat-koordinat geografi sasaran di darat. Sebaliknya untuk operasi yang sama unit kapal induk harus menyesuaikan posisi jarak yang tepat dengan sasaran di darat untuk meluncurkan pesawat-pesawat tempurnya. Pesawat tempur harus mendekati sasaran-sasaran dari rudal-rudal yang diluncurkan dari kapal penjelajah.

Semakin berkurang jarak ke wilayah musuh, semakin luas operasi pesawat tempur ke dalam perimeter pertahanan udaranya dan akibatnya pesawat mudah dideteksi dan dihancurkan. Serangan terhadap sasaran-sasaran di

1 S.G. Gorshkov, *op. cit.*, hal. 207

Tabel 3

JENIS-JENIS SISTEM RUDAL PADA KELAS KAPAL PERANG UTAMA AMERIKA SERIKAT DAN UNI SOVIET

Kelas Kapal	Jumlah rudal peluncur		
	SAM	SSM	ASW ^c
<i>Amerika Serikat^a</i>			
Nimitz	3	-	-
Enterprise	2	-	-
Kitty Hawk	2-3	-	-
Forrestal	2	-	-
Midway	-	-	-
Hancock	-	-	-
<i>Uni Soviet^b</i>			
Kiev	8	-	2
Moscow	4	-	26
Sverdlov	2-3	-	-
Kara	8	8	36
Kresta I/II	4	4-8	36
Kynda	2	8	24
Krupny	-	2	32
Kashin	4	4	24-36
Krivak	4	4	24
Kildin	-	4	32

Keterangan: (a) kelas kapal induk; (b) kelas kapal induk helikopter dan kelas penjelajah; (c) bukan rudal kendali

Sumber: *The Military Balance 1975-1976*, (London: IISS).

darat dari kapal induk yang mempunyai radius operasi 500 sampai 700 mil mungkin akan mengurangi bobot serangnya.

Penolakan penguasaan di laut terhadap unit-unit kapal induk dapat dilakukan secara efektif dengan menyerang kapal-kapal tersebut sebelum meluncurkan pesawat-pesawat tempurnya tanpa memasuki lingkupan pertahanan anti perang kapal selam.¹ Selain itu serangan dapat juga dilakukan pada saat-saat kapal induk berada dalam keadaan rawan: (i) dalam posisi berlayar; (ii) melakukan pengisian bahan bakar ulang dan; (iii) sedang mempersiapkan peluncuran dan pendaratan pesawat-pesawat tempurnya.²

1 *Ibid.*, hal. 205

2 Lihat V.D. Sokolovskiy, *Soviet Military Strategy*, Edited by Harriet Fast Scott, (Stanford Research Institute: SRI), Cetakan Ketiga, hal. 300

Untuk mengimbangi strategi penolakan penguasaan lautan Uni Soviet ini dan menjamin bahwa Amerika Serikat mampu membalasnya, maka program pertahanan Amerika Serikat sekurang-kurangnya harus meliputi dua hal.

Pertama, meningkatkan kemampuan armada pertahanan udara, yaitu melengkapi kelas kapal penjelajah (CGN, CG) dan perusak (DDG, DD) dengan sistem rudal AEGIS MK-7 Mod-2 dan MK-7 Mod-3 (rudal darat ke udara yang dipola untuk menyerap rudal anti kapal perang). Diperkirakan Amerika Serikat baru mempunyai 18 kapal penjelajah AEGIS (CG-47), satu DDG-963 dan 15 FFG-7 pada akhir tahun 1980-an.¹

Peningkatan jenis kapal perang ini sangat penting sebagai kunci sistem pertahanan udara yang berpangkalan di kapal untuk melindungi kapal-kapal induk terhadap serangan rudal SSN Uni Soviet.

Kedua, mengembangkan armada serang kapal selam SSN.

Dengan melaksanakan konsep penggelaran bermacam-macam kapal perang secara berimbang, yaitu penggabungan kapal-kapal rudal kelas ringan dengan kapal perang kelas berat, maka kapal-kapal induk yang kurang kompleks sistem persenjataannya masih dapat dioperasikan.

2. Fasilitas Pangkalan

Salah satu hambatan yang utama bagi pengembangan Angkatan Laut Uni Soviet adalah keadaan geografinya. Untuk mengatasinya maka Uni Soviet berusaha mempertahankan empat armada, yaitu Armada Utara di Severodvinsk; Armada Baltik di Kaliningrad; Armada Laut Hitam di Sebastopol dan Armada Pasifik di Vladivostok.

Hanya melalui pelabuhan Petropavlovsk yang terletak di Semenanjung Kamchatka Armada Angkatan Laut Uni Soviet bebas memasuki lautan secara langsung.² Tetapi kebebasan inipun akan menjadi terbatas kalau terjadi konflik, karena pengadaan ulang (re-supply) pelabuhan ini tidak dapat dilakukan melalui darat tetapi harus dilakukan dari Vladivostok melalui laut dan Selat-selat Tsugaru dan La Perouse.

1 Lihat "Department of Defence Annual Report Fiscal Year 1981", Report of Secretary of Defence Harold Brown to the Congress on the Fiscal Year 1981 Budget, FY 1982, Authorization Request and FY 1981-1985 Defence Programs, January 29, 1980, hal. 189

2 Lihat Keith A. Dunn, "Power Projection or Influence: Soviet Capabilities for the 1980s", *Naval War College Review*, September-Oktober 1980, hal. 40

Jika Uni Soviet hanya melaksanakan konsep pertahanan wilayah di sektor perimeter pertahanannya saja, maka faktor geografi bukan merupakan hambatan utama. Sebaliknya kekosongan ruang gerak di luar perimeter pertahanan akan melumpuhkan Uni Soviet. Sekurang-kurangnya Armada Uni Soviet harus mengurangi jarak jangkauan rudal kapal induk dan kapal selam SLBM Amerika Serikat terhadap wilayahnya.

Sehubungan dengan itu, penggelaran ke depan bukan lagi dimaksud untuk mengenal jenis-jenis kapal lawan, karena hal itu dapat dilakukan oleh sistem satelit, tetapi untuk mengetahui ketepatan lokasi lawan dan mengungkapkan maksudnya. Penggelaran ke depan ini akan menimbulkan kekosongan kekuatan kalau armada tersebut berfungsi ganda dalam arti pertahanan wilayah di satu pihak dan penolakan penguasaan lautan di pihak lain.

Keadaan ini mendesak Uni Soviet mempunyai surplus kapal perang dan fasilitas pangkalan di luar seperti di Aden, Massawa, Visakhpatnam dan Umm Qasr.

Sejauh ini Uni Soviet tidak mempunyai pangkalan tetap di luar wilayahnya yang dijamin oleh perjanjian bilateral. Hal ini adalah sangat penting karena memasuki suatu pangkalan tanpa jaminan keamanan dalam jangka panjang akan membatasi kemampuan penolakan penguasaan lautan atau proyeksi kekuatan ke darat jika terjadi konflik.

Kasus fasilitas bekas pangkalan Uni Soviet Berbera di Somalia mencerminkan bahwa Uni Soviet kurang menekankan hak atas pangkalan. Dari segi fasilitas dan lokasi, pangkalan di Berbera adalah jauh lebih penting daripada fasilitas pangkalan Uni Soviet di Assab dan Massawa, karena selain dilengkapi dengan fasilitas-fasilitas komunikasi; gudang penyimpanan rudal taktis; akomodasi untuk 1.500 orang; dan gudang penyimpanan bahan bakar berkapasitas 175.000 galon, pangkalan ini juga memungkinkan kapal perang Uni Soviet memasuki Samudera Hindia secara bebas dan langsung. Akan tetapi dengan mendukung Ethiopia melawan Somalia, Uni Soviet kehilangan fasilitas pangkalan yang terbaik dan menghancurkan kedudukan geopolitiknya di Tanduk Afrika.

Dalam hal fasilitas pangkalan, posisi Amerika Serikat jauh lebih kuat karena selain dijamin oleh perjanjian bilateral juga dipertahankan oleh pasukan Amerika Serikat sendiri. Ini mencerminkan bahwa Angkatan Laut Amerika Serikat mempunyai beberapa tanggung jawab operasi, termasuk keamanan lokal dari negara pemberi fasilitas pangkalan itu.

Yang lebih menguntungkan Amerika Serikat lagi adalah bahwa wilayah-wilayah yang dikuasainya itu meliputi tempat-tempat sempit (choke points) seperti Selat Tsugaru, Selat Tsushima, Selat Gibraltar, Selat Denmark, Selat Turki, Selat Barents dan Selat-selat antara Greenland-Islandia dan Inggris. Ini merupakan pelaksanaan strategi tempat-tempat sempit terhadap manuver Armada Angkatan Laut Uni Soviet dalam melaksanakan misi penggelaran ke depan jika terjadi konflik dengan Amerika Serikat.

Jika Uni Soviet bermaksud mengubah postur angkatan lautnya guna mengimbangi kerawanan-kerawanan terhadap strategi tempat-tempat sempit dan menggeser misi penolakan penguasaan lautan ke penguasaan lautan maka kecenderungan ini akan terungkap dalam pembangunan armadanya. Selama ini pembangunan kapal-kapal perang Uni Soviet masih dititikberatkan pada kedua kekuatan yang bukan proyeksi kekuatan ke darat: kapal selam strategis dan perang anti kapal selam (ASW).

KAWASAN TELUK PARSI PUSAT PERTARUNGAN SUPERPOWER*

Ratapan menyusul meninggalnya Ayatullah Khomeini telah lama digantikan oleh teriakan massa-massa rakyat saingan, letusan tembakan senapan yang sporadis, pendongkelan batu-batu di jalan-jalan untuk membangun barikade-barikade. Kota pecah dalam tiga kamp bersenjata: (1) para mullah yang menduduki kantor-kantor pemerintahan; (2) para pengikut Bani Sadr yang menguasai bazar; dan (3) golongan kiri yang menguasai daerah-daerah miskin. Partai Komunis Tudeh dan sekutu-sekutunya telah minta bantuan Uni Soviet, sedangkan kekuatan-kekuatan moderat minta kepada Amerika Serikat untuk menahan orang-orang Rusia, dan para mullah berteriak kepada keduanya agar tetap di neraka.

Para ahli strategi Barat kini *menyusun rencana atas dasar kemungkinan itu*. Bila hal itu terjadi, maka dunia akan lebih mendekati peperangan antara Uni Soviet dan Amerika Serikat daripada kapanpun sejak dasawarsa 1960-an. Bukan tanpa alasan Uni Soviet melakukan pendudukan suatu negara di luar lingkungan pengaruhnya sejak Perang Dunia II secara terang-terangan. Bukan tanpa alasan Amerika Serikat membuat komitmen militer konvensional yang paling besar, yang dapat melibatkan 300.000 pasukannya, sesudah perang Vietnam.

Taruhannya di Teluk - jantung yang memompa minyak sistem ekonomi Barat - adalah cukup besar untuk membuat Vietnam suatu pertunjukan sampingan. *Kalau Uni Soviet mencoba merebut Teluk, Barat tidak mempunyai alternatif selain berperang*. Komitmen Presiden Carter tahun yang lalu tidak dapat diragukan: "Biarpun posisi kita mutlak jelas: suatu usaha oleh

* Diambil dari Robert Harvey, "Defending the Gulf: A Survey," dalam *The Economist*, 6 Juni 1981, oleh B. WIROGUNO.

kekuatan luar manapun untuk menguasai kawasan Teluk Parsi akan dilihat sebagai suatu serangan terhadap kepentingan-kepentingan vital Amerika Serikat, dan serangan serupa itu akan ditangkis dengan segala cara yang perlu, termasuk kekuatan militer." Presiden Reagan menyatakan secara terus terang bahwa kalau orang-orang Rusia melakukan suatu gerak nekad di Teluk "mereka akan mengambil resiko konfrontasi dengan Amerika Serikat." Suatu hal tunggal yang paling berbahaya mengenai Teluk ialah bahwa orang-orang Rusia menemukan sedikit bukti untuk mempercayainya (seperti misalnya bukti 300.000 pasukan Amerika yang ditempatkan di Eropa). Dalam tulisan ini kita bermaksud meneliti cara yang paling baik untuk memberikan buktinya kepada mereka. Bagaimana menyusun suatu penangkal militer agar sesuai dengan kerawanan khusus negara-negara tetangga selatan Uni Soviet.

Negara-negara itu adalah di atas *danau minyak yang paling besar di dunia*, jauh lebih besar daripada apa yang terdapat di Uni Soviet, yang merupakan produsen minyak terbesar. Hanya mereka mempunyai cukup minyak untuk memutar roda perekonomian Barat selama 20 tahun lagi, dan kemungkinan besar paling tidak dua kali lebih banyak. Mereka mensuplai Jepang sekitar dua pertiga kebutuhan minyaknya, tiga perlima kebutuhan minyak Eropa Barat dan seperenam kebutuhan minyak Amerika Serikat. Setiap perbaikan kedudukan strategis Soviet di kawasan adalah kelemahan kedudukan Barat.

Diperkirakan bahwa cadangan minyak Uni Soviet itu sendiri mulai menipis, dan bahwa ia takut untuk memberitahukan kepada negara-negara satelitnya di Eropa Timur agar berpaling ke lain-lain sumber, dan mungkin akan terpaksa mengimpor banyak minyak pada suatu saat. Godaan bagi Uni Soviet untuk memutuskan urat nadi Barat adalah lebih besar setelah perlindungan yang diberikan oleh Inggris kepada kawasan sebelum 1968 dan oleh Iran Shah sesudah itu berakhir.

Tambahkan juga kenyataan bahwa dewasa ini kemampuan nuklir Amerika Serikat sedikit kalah besar; masalah-masalah logistik raksasa Amerika untuk mengangkut pasukan-pasukan ke suatu medan 7.000 mil jauhnya, sedangkan Uni Soviet cukup menempuh jarak 800 mil; rapuhnya kestabilan negara-negara sahabat Amerika di kawasan; eratnya hubungan Amerika dengan satu-satunya musuh hampir semua negara Arab, yaitu Israel; dan perbedaan pendapat antara Amerika dan sekutu-sekutunya di Eropa Barat mengenai kawasan - dan anda akan bertanya-tanya mengapa Arab Saudi kini tidak takut akan Uni Soviet yang ekspansionis. Para Tsar memikirkan pelabuhan-pelabuhan air panas dan keamanan perbatasan Selatan. Para pengganti mereka pasti tergoda untuk dengan sekali pukol *mengamankan akses ke minyak murah yang berlimpah dan memberikan suatu pukulan maut kepada Barat*.

Tetapi orang-orang Rusia pada dasarnya berhati-hati. Sekalipun invasi mereka ke Afghanistan pertama-tama bersifat ekspansionis, hal itu juga menunjukkan betapa seksama mereka memilih sasaran-sasaran mereka. Mereka tahu bahwa Barat akan berperang untuk minyak mereka, dan sejauh ini mereka menghindari suatu langkah yang bisa mengobarkan suatu bentrokan langsung. Polandia juga ternyata suatu masalah yang minta perhatian penuh. Orang-orang Rusia juga ragu-ragu karena alasan lain. Mereka mendapat manfaat dari melemahnya ekonomi Barat akibat harga minyak yang tinggi.

MEMIHAK SUPERPOWER YANG KURANG JAHAT

Di Teluk terdapat suatu *hubungan kekuatan segi tiga* yang sedikit terdesak ke belakang oleh omongan mengenai keempat ideologi politik: kolonialis, anti-kolonialis, Islam dan sosialis. Segi tiga kekuatan politik itu adalah jenis Realpolitik yang dialami negara-negara Balkan pada awal abad ini.

Kalau suatu negara lemah yang terletak antara dua negara kuat mempunyai sesuatu (suatu komoditas atau wilayah) yang diinginkan oleh salah satu di antaranya, ia biasanya mencari perlindungan dari yang lain. Tidak mampu mengintimidasi negara yang lemah itu dengan kekuatan militer, negara yang lapar itu harus menerima syarat-syarat negara yang lemah. Ekuasi ini berubah kalau negara kuat yang tidak mempunyai kepentingan itu secara tiba-tiba menaruh minat atas sumber-sumber dayanya. Maka ada bahaya bahwa negara-negara yang kuat itu akan berebut untuk mendapatkan negara yang lemah itu, atau mencapai sepakat kata untuk merampoknya. Untuk menghindari salah satu nasib itu, negara yang lemah biasanya harus *memilih pelindung yang kurang jahat*.

Lihatlah sekarang Teluk, di mana suatu versi terselubung formula asli telah beroperasi selama satu dasawarsa. Kebanyakan negara penghasil minyak di kawasan itu mempunyai pemerintah tradisional yang jijik terhadap komunisme atheis dan menjalin hubungan erat dengan Barat. Kebanyakan juga merasa diperas pendapatan minyak mereka pada jaman penjajahan. Orang-orang Barat yang tidak mengerti mengapa penguasa-penguasa Teluk silih berganti panas dan dingin terhadap mereka hendaknya mempertimbangkan kata-kata seorang diplomat Teluk senior sebagai berikut: "Kedua superpower itu, Timur dan Barat, adalah musuh kami. Pada analisa terakhir, anda, bukan orang-orang Rusia, telah menjajah kami. Kami akan membutuhkan bantuan Amerika untuk melindungi kami terhadap agresi Rusia; kami akan membutuhkan bantuan Rusia untuk melindungi kami terhadap agresi

Barat." Dengan penarikan Inggris dari kawasan tanpa alasan yang lebih tinggi daripada menghemat sedikit uang, negara-negara Teluk segera bergabung menjadi suatu kartel, meningkatkan harga minyak empat kali, dan menantang negara-negara bekas penjajah mereka untuk berbuat sesuatu mengenai hal itu. Sudah barang tentu, mereka tidak dapat, akibat kuatnya iklim anti kolonial di negara-negara mereka, akibat keengganan umum sesudah Vietnam, dan di atas semuanya itu akibat ketakutan yang tidak dinyatakan bahwa Uni Soviet bisa mengambil manfaat dari keterlibatan kembali Barat.

Setiap usaha untuk menghancurkan kartel minyak (seperti diisyaratkan antara lain oleh Kissinger dan Helmut Schmidt pada pertengahan 1970-an) paling tidak akan menjadikan negara-negara Arab Teluk nasionalis anti Barat, kiranya akan menjadikan mereka sahabat-sahabat Soviet, dan paling buruk akan memberikan suatu dalih kepada orang-orang Rusia, di seberang cakrawala, untuk turun tangan secara militer di kawasan.

Dengan demikian para sheikh minyak bergelimang dalam keuntungan Balkanisasi. Alih sumber daya yang paling besar dalam sejarah dunia terjadi antara negara-negara konsumen minyak dan negara-negara penghasil minyak - secara kasar US\$ 350 milyar (atau sekitar dua kali ekonomi Inggris); ekonomi Barat menurun laju pertumbuhannya; mungkin 8 juta orang Barat kehilangan pekerjaan mereka; dan Dunia Ketiga menumpuk hutang yang besar sekali. Sulit menemukan suatu preseden dalam sejarah bagi negara-negara paling berkuasa di dunia yang mendapat hukuman seberat itu dari sekelompok negara yang secara militer tidak berarti dan hanya sepersepuluh penduduk mereka. Benar-benar semuanya itu tidak berarti sampai anda melihat pegunungan Rusia menjulang di belakang nabi.

Kini gunungnya mulai bergerak menuju nabi tanpa diundang dan Barat mulai bergerak untuk menghadapinya. Negara-negara Arab takut bahwa keuntungan-keuntungan mereka akan hancur lebur dalam bentrokan mereka. Menteri Luar Negeri Pakistan mengeluh: "Kita tidak menginginkan bahwa minyak menjadi magnit yang secara tak tertahankan menarik kedua super-power menuju suatu konfrontasi." Pemerintah-pemerintah kawasan takut akan *terpaksa memihak pada yang kurang besar dari kedua bencana itu, Barat.*

Mereka tahu bahwa kekuatan militer yang dimaksud untuk melindungi mereka dalam praktek dapat digunakan untuk menguasai mereka. Mereka takut bahwa harga perlindungan itu adalah minyak yang lebih murah.

IRAN BUKAN LAGI PERISAI TELUK

Tiga kejadian membantu menunjukkan kepada negara-negara Arab di Teluk bahwa kawasan dunia yang paling kaya tidak dapat hidup terus tanpa gembok pada pintu mereka. Yaitu jatuhnya kekuasaan Shah di Iran pada tahun 1978, invasi Soviet ke Afghanistan tahun 1979, dan pecahnya perang Irak-Iran tahun 1980. Kejadian yang pertama menggerakkan kedua kejadian lainnya.

Betapapun mencurigainya, dan meremehkannya sebagai seorang yang mulai menunjukkan pretensi imperial, orang-orang Arab Teluk *mengandalkan Shah untuk bertindak sebagai penyangga* antara mereka dan Uni Soviet. Orang-orang Rusia menyadari bahwa lebih baik tidak secara gampang mengganggu keutuhan wilayah suatu negara yang mempunyai 700.000 orang AB, 1.700 tank dan 450 pesawat tempur. Perang dengan Irak menunjukkan bahwa barisan panser yang dibangun oleh Shah cukup tangguh, biarpun diperlemah oleh seorang tua.

Jatuhnya Shah bergema sekitar Teluk sebagai suatu tembakan meriam. Contoh suatu sistem yang meluncur menuju pembangunan, meninggalkan jejak ketidakpuasan, kehabisan tenaga dan hancur berantakan terbentur pada fundamentalisme Islam Shia adalah terlalu dekat untuk ketenangan negara-negara yang berkembang secepat kemampuan mereka menghabiskan dollar. Para penguasa mulai tergesa-gesa menghitung umat Shia mereka; polisi keagamaan negara-negara Islam puritan menggunakan tongkat mereka untuk menggiring umat ke sembahyang; baju-baju wanita diperpanjang dan whisky dilarang.

Suatu reaksi kedua adalah lebih reflektif. Sekalipun otoriter dan berkembang dengan cepat, negara-negara Teluk tidak membuat kesalahan-kesalahan yang dibuat Shah. Umumnya mereka lebih toleran terhadap oposisi. Mereka lebih menyesuaikan cara-cara Barat dengan Islam daripada sebaliknya. Mereka adalah masyarakat-masyarakat yang lebih kecil dan kurang kompleks di mana struktur-struktur keluarga memungkinkan para penguasa tetap dekat dengan rakyat, dan tidak menjadi birokrasi-birokrasi yang terpusat dan jauh. Tiada komplasensi (kepuasan hati), tetapi juga tiada rasa takut.

Lebih mencemaskan para penguasa Teluk, dalam penilaian kemudian, adalah *kegagalan Amerika untuk mendukung Shah*. Hampir semua politisi dan diplomat lokal yang dapat ditemui sekitar Teluk merasa bahwa Shah bisa diselamatkan kalau mendapat dukungan Amerika. Dedikasi pada hak-hak asasi manusia rupanya bukan keterangan mengapa Amerika membiarkan

Shah jatuh. Banyak pejabat Teluk menduga alasan-alasan yang lebih gelap: mereka mengira bahwa Amerika menyingkirkan Shah untuk menghukumnya karena dia menciptakan OPEC.

Karena OPEC, penyiksa sistem ekonomi Barat itu, pertama-tama dan terutama adalah ciptaan Shah, yang kini dihina sebagai antek imperialisme Barat. Adalah Shah yang pertama mengerti potensi strategi negara-negara penghasil minyak Timur Tengah sebagai negara-negara yang Barat tidak akan berani mencampurnya, betapa tinggipun harga minyak. Dia memainkan kartu ini secara terang-terangan pada tahun 1972, pada akhir suatu kunjungan kenegaraan ke Moskwa. Komunike bersama Iran-Soviet menyatakan bahwa "hal-hal mengenai kawasan Teluk Parsi akan ditangani oleh negara-negara kawasan itu tanpa campur tangan luar." Ini ditafsirkan sebagai suatu tamparan terhadap orang-orang Amerika, yang baru saja diberi suatu pangkalan kecil di Teluk Bahrain. Setahun kemudian harga minyak meningkat empat kali. Era OPEC telah mulai.

Lima tahun kemudian Shah dipecat. Apakah dia dibiarkan jatuh oleh Amerika sebagai suatu pelajaran, atau karena kelemahan, negara-negara Arab Teluk tidak senang dengan hal itu. Kalau Amerika tidak mau menolong mereka kecuali kalau harga minyak diturunkan, atau tidak dapat melakukannya, maka mungkin Teluk bisa berdiri atas kaki sendiri. Mungkin Rusia adalah seekor beruang yang tidur. Invasi Soviet ke Afghanistan akhir 1979 menghancurkan ilusi itu.

Di dunia sesudah Afghanistan, para penguasa Teluk mencapai kesimpulan bahwa tingkah laku Soviet di kawasan memang lebih agresif, dan bahwa akan lebih sulit hidup dengan tetangga Rusia daripada dengan Amerika. Munculnya tekad Amerika sesudah Afghanistan untuk membangun pertahanan baru bagi kawasan juga mengubah cara berpikir mereka.

ANCAMAN UNI SOVIET

Seorang diplomat Barat di Teluk meringkasnya sebagai berikut: "Terdapat dua tafsir mengenai tindakan-tindakan Soviet di kawasan. Yang satu adalah apokaliptis (bencana), bahwa Uni Soviet mengepung Teluk dengan maksud untuk mengambil alihnya; yang lain ialah bahwa ia adalah oportunis dan memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang muncul. Kita tidak dapat menolak salah satu teori itu. Oleh sebab itu Barat harus menghadapi dua tugas: menangkalnya agar tidak menyerbu, dan menjamin agar kesempatan serupa itu tidak muncul." Kemajuan Soviet di Timur Tengah sebagai

keseluruhan adalah begitu kecil sehingga orang mudah mengabaikan potensi Soviet di situ. Uni Soviet tidak berhasil menemukan suatu langganan yang lebih besar dari Yaman Selatan, dan hanya berhasil menjual banyak senjata kepada Irak dan kedua Yaman. Orang-orang Rusia hanya mempunyai hubungan diplomasi dengan dua negara Teluk lain, yaitu Kuwait dan Iran. Dalam bukunya *The Gulf in the 1980s*, (London, 1980), Valerie Yorke menyimpulkan bahwa pendekatan Rusia sebagian besar adalah "low-key dan low-risk oportunist tetapi dengan sedikit isi ideologi, dan lebih reaktif daripada agresif."

Akan tetapi tidak akibat kurangnya usaha; dan Uni Soviet kini *berusaha lebih keras*. Sejak akhir 1960-an orang-orang Rusia secara berangsur-angsur membangun suatu armada 20 kapal perang di Samudera Hindia, yang 8.000 km dari pelabuhan Soviet yang paling dekat.

Untuk mengakomodasi kapal-kapal itu, Uni Soviet telah berhasil mendapatkan sejumlah tempat berlabuh dan pangkalan. Aden kini diperluas dengan tambahan 8-12 garasi kapal selam. Pulau Sokotra, lepas pantai Yaman Selatan, telah menjadi suatu pangkalan laut yang besar dengan sebuah dok apung besar yang ditarik dari Berbera, yang harus ditinggalkan. Mereka berusaha menggunakan sebuah bekas pangkalan Perancis di Madagaskar, Diego Suarez, dan sebuah bekas pangkalan Inggris di Pulau Gan, di Kepulauan Maladewa. Kepentingan besar Uni Soviet di Ethiopia rupanya dimaksud untuk menguasai jalur minyak maupun mendapat tempat berpijak di Afrika. Di Laut Merah di lepas Massawa, Uni Soviet telah membangun instalasi-instalasi di Kepulauan Dahlak dan Perim milik Ethiopia. Menurut laporan pangkalan di Dahlak itu meliputi garasi-garasi kapal selam dan tanki-tanki depot.

Orang-orang Rusia tidak pernah menyembunyikan maksud mereka untuk mendapatkan suatu taruhan yang paling tidak sama dengan taruhan Barat di negara-negara di sebelah selatannya. Secara bergantian Uni Soviet mendukung resolusi PBB untuk menjadikan Samudera Hindia suatu zone damai dan menyarankan agar Rusia dan Amerika menarik suatu garis antara kepentingan-kepentingan mereka di kawasan.

Menteri Minyak Arab Saudi, Sheikh Ahmed Yamani, mengira bahwa pada 1987 Uni Soviet akan terpaksa mengimpor banyak minyak dari OPEC. Perkiraan terakhir CIA mengisyaratkan bahwa Uni Soviet masih akan menghasilkan 10-11 juta barrel minyak sehari pada tahun 1985, mungkin pas-pasan untuk memenuhi konsumsinya, tetapi sesudah itu bisa ada kekurangan. Dan dampak pembelian bahkan 10% kebutuhan Soviet atas ekonominya akan dramatis. Dewasa ini separuh pendapatan devisa Soviet (sekitar US\$ 6 milyar)

berasal dari ekspor minyak; ini akan lenyap dan Rusia pasti akan terpaksa membayar minyak OPEC dengan mata uang yang keras.

Pada tahap sekarang ini, seperti dikatakan oleh Sheikh Yamani, "masih harus dilihat apakah blok Soviet akan berusaha mencari sumber-sumber minyak dan membayar minyaknya dengan rubel dan bukan dollar." Atau apakah Rusia akan kehilangan minatnya untuk harga minyak tinggi (yang didukungnya selama ia mengeksportnya) dan mengusulkan kepada Barat untuk bersama-sama menakut-nakuti para penghasil di Teluk agar menurunkan harga mereka; Brezhnev telah setengah menyarankannya secara mengejek dalam rencananya untuk membagi pengaruh di Teluk. Kehadiran Soviet di kawasan itu juga berpangkal pada *pertimbangan strategi yang lebih luas* bahwa, apabila pecah Perang Dunia, Soviet ingin *memotong suplai energi Eropa Barat dan Jepang*.

Rusia menempatkan suatu *kekuatan yang besar sekali di daerah perbatasan-Selatan*. Pada saat ini terdapat 12 divisi sepanjang perbatasan dengan Iran di Distrik Militer Trans-Kaukasus, dan 20 divisi lagi di dekatnya, yaitu di distrik-distrik militer Kaukasus Utara, Turkmenistan dan Asia Tengah. Di antaranya terdapat 2 divisi tank, dua divisi lintas udara dan sisanya divisi senapan bermotor. Dalam bukunya *Soviet Political and Military Conduct in the Middle East* (Macmillan, 1980), Amnon Sella mengatakan bahwa jalan-jalan raya dan kereta api Rusia untuk memindahkan pasukan-pasukan dengan cepat antara perbatasan dengan Cina dan Eropa dihubungkan dengan sistem komunikasi Utara-Selatan yang akhirnya mencapai Iran dan Irak. Dengan demikian 30 divisi lainnya bila perlu dapat dikerahkan dengan cepat ke front Selatan.

Divisi-divisi lintas udara pilihan (masing-masing 7.500 orang dan sejumlah meriam anti tank) bisa diangkut lewat udara untuk merebut suatu ladang minyak (biarpun hanya satu pada waktu yang sama). Uni Soviet mempunyai 7 divisi serupa itu dan satu divisi lain sedang dibentuk. Mereka dilatih untuk peperangan di padang gurun pasir. Dalam manuver-manuver orang-orang Rusia telah menunjukkan bahwa mereka lebih lanjut bisa mengangkut sebanyak 100.000 orang lewat udara dalam waktu kurang dari 10 hari.

Belakangan ini Uni Soviet mengubah pendekatannya terhadap Irak dan Iran, kedua negara yang memberinya suatu jalan raya ke ladang-ladang minyak. Dalam perang Teluk, ia *lebih memperhatikan Iran daripada Irak*, suatu sekutu sosialis lama dengan mana ia pada tahun 1972 menandatangani suatu perjanjian persahabatan dan kerja sama. Bulan September 1980 Uni Soviet menandatangani perjanjian serupa itu dengan Suriah, satu-satunya negara Arab yang dalam perang itu memihak Iran; suatu pernyataan bersama

Soviet-Suriah dikeluarkan yang mendukung "hak (Iran) yang tidak boleh dipindahkan untuk menentukan nasibnya sendiri secara merdeka dan tanpa campur tangan asing" - suatu tamparan muka terhadap Irak yang menyerbu Iran.

Wakil PM Irak, Tariq Aziz, pergi ke Moskwa, untuk minta suplai pada awal perang, tetapi hanya dijemput oleh pejabat-pejabat junior. Orang-orang Rusia bahkan tidak ambil pusing untuk menyebutkan pembicaraan-pembicaraan itu "ramah tamah". Irak tidak menerima pengiriman senjata dan amunisi Soviet dalam jumlah yang berarti. Sebaliknya, menyusul suatu permintaan akan senjata dari Duta Besar Iran di Moskwa, orang-orang Rusia rupanya bersemangat untuk menjualnya; tetapi Iran dengan cepat memanggil Duta Besarnya karena mengajukan permintaan tanpa wewenang. Rusia kini adalah kawan dagang Iran yang paling besar.

Dapat dimengerti bahwa Uni Soviet marah terhadap Irak karena tidak diberitahu lebih dahulu tentang serangan Irak atas Iran. Brezhnev mungkin dibuat marah oleh akibat-akibat suatu tindakan agresi yang begitu dekat dengan perbatasan Rusia. Irak rupanya juga dihukum karena meninggalkan sayap Rusia dan berpaling ke Barat tahun-tahun belakangan ini. Namun Uni Soviet mengambil resiko menantang Irak untuk memutuskan hubungannya dengan mereka setelah perang berakhir. Uni Soviet rupanya mempertimbangkan bahwa *kesempatan persahabatan dengan Iran adalah lebih penting daripada kehilangan persahabatan Irak*, suatu negara yang hanya sepertiga besarnya. Bagi Brezhnev tiga ekor burung di semak belukar adalah lebih berharga daripada seekor yang lepas dari tangannya.

PASUKAN GERAK CEPAT TANGGAPAN AMERIKA

Dewasa ini dapat diidentifikasi *enam ancaman berat terhadap Teluk*: suatu gerak Soviet ke Pakistan, Irak atau Iran; suatu pergolakan di Arab Saudi; blokade Selat Hormuz; dan perang lokal di Teluk. Suatu kekuatan penangkal yang dapat dipercaya terhadap salah satu dari ancaman-ancaman itu harus efektif menghadapi bermacam-macam kontingensi (keadaan darurat), dari suatu serangan Soviet besar-besaran dengan suatu front yang lebar sampai serangan teroris yang kecil tetapi mematikan. Hal itu merupakan suatu tugas yang mahaberat. Untuk menghadapinya, Amerika Serikat menemukan suatu *jawaban yang penuh imajinasi dan realistis* - biarpun terdapat sejumlah kelemahan yang pada waktunya mungkin bisa diatasi.

Soal pertama yang diajukan oleh para perencana Pemerintah Carter ialah ketika Iran jatuh dan Teluk kehilangan perlindungan ialah apakah harus direntangkan *suatu tali nuklir strategis* di situ. Jawabannya ialah tidak. Tidak akan mudah meyakinkan orang-orang Rusia bahwa Amerika Serikat akan melemparkan dunia ke dalam suatu kehancuran nuklir demi kepentingan, katakan, Iran.

Soal kedua ialah apakah Teluk harus dilindungi dengan *senjata-senjata nuklir taktis* yang lebih praktis. Jawabannya ialah boleh jadi. Karena Barat pada tahun 1979 tidak mempunyai jenis manapun penangkal konvensional di Teluk, masuk akal untuk mengancam calon penyerang Soviet dengan satu-satunya senjata yang dapat menghentikan gerak maju pasukan-pasukannya: senjata-senjata nuklir kecil yang akan menghentikan tentaranya tetapi tidak mesti mengobarkan suatu perang nuklir total. Di Eropa Barat tanggapan fleksibel sejak lama merupakan bagian perisai NATO. Tetapi hal itu masih menuntut agar Uni Soviet percaya bahwa Barat akan mengambil resiko konflik yang meningkat menjadi perang nuklir demi keselamatan Iran.

Tanggapan ketiga yang mungkin ialah apa yang dalam bahasa militer di Pentagon dinamakan "eskalasi horisontal" suatu perang di Teluk. Kalau Uni Soviet menyerang Iran, Amerika Serikat bisa mengancam, katakan, Kuba atau Yaman Selatan. Tetapi Kuba dan Yaman Selatan tidak bernilai untuk ditukarkan dengan ladang-ladang minyak Barat. Dengan demikian hanya tinggal satu penangkal efektif terhadap serangan Rusia: *membangun suatu kekuatan konvensional di kawasan Teluk*. Maka lahirlah *Pasukan Gerak Cepat*.

Di Mesir Pasukan itu dikenal sebagai Pasukan yang Cepat Meledak (Rapidly Exploding Force) sesuai dengan nasib salah satu helikopternya dalam latihan. Seorang bekas Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, James Schlesinger, pernah mengatakan bahwa pasukan itu tidak cepat, tidak digelar dan juga bukan suatu kekuatan (neither rapid, nor deployed, nor a force). Jeffrey Record yang menerbitkan sebuah buku mengenai hal itu, *The Rapid Deployment Force* (Institute for Foreign Policy Analysis, 1981), mengatakan bahwa pasukan itu adalah "suatu contoh lagi pendekatan Pemerintah Carter terhadap suatu masalah: lemparkan suatu markas besar ke situ." Memang benar, pasukan itu mula-mula suatu harimau kertas: seorang Jenderal Marinir, Paul X. Kelly, diberi staf 260 orang di Florida dan diberitahu bahwa jika timbul suatu krisis di Teluk dia dapat menarik beberapa satuan yang sebagian besar dimaksud untuk digunakan oleh NATO yang berasal dari Divisi Lintas Udara 82 dan Divisi Serangan Udara 101.

Tetapi itu hanya permulaannya. Pemerintah Carter menyusun rencana-rencana untuk membelanjakan US\$ 10 milyar untuk pasukan itu sampai 1985. Dalam waktu beberapa bulan dikumpulkan *suatu kehadiran secara improvisasi* di Teluk. Ini meliputi: (1) armada Amerika di Samudera Hindia yang terdiri atas dua gugus tugas kapal induk; (2) 7 kapal dagang yang secara tergesa-gesa dipermak yang dimuati cukup perlengkapan, bahan bakar, dan air untuk mendukung suatu brigade marinir 12.000 orang dan 12 skuadron pesawat pemburu; perlengkapannya meliputi lebih dari 50 tank, 95 panzer amphi dan hampir 600 truk; (3) sekitar 1.800 marinir yang ditempatkan pada armada itu selama krisis sandera Iran tahun 1980, dan separuhnya kini di Australia; (4) perundingan-perundingan untuk mendapatkan fasilitas-fasilitas bagi armadanya dan kekuatan Amerika mendatang di Teluk; pangkalan utama Amerika di Samudera Hindia adalah Diego Garcia, sebuah pulau yang dikosongi penduduknya dan dipinjamkan oleh Inggris; landasan udaranya diperpanjang untuk melayani pesawat B-52 dan instalasi-instalasi pelabuhannya diperluas untuk melayani kapal-kapal yang memuat sampai 12.000 pasukan.

Persetujuan-persetujuan telah ditandatangani yang mengizinkan Amerika untuk sementara menggunakan pelabuhan Mombasa di Kenya untuk kunjungan-kunjungan cuti; pelabuhan-pelabuhan dan landasan-landasan udara di Ras Banas di Mesir, Berbera dan Mogadishu di Tanzania, dan di Saeb serta Muskat di Oman. Landasan udara di Thamarit, Salalah, Masirah dan Qus di Oman juga tersedia bagi Amerika; demikianpun lapangan-lapangan terbang di Nairobi dan Nanyuki di Kenya dan Cairo West di Mesir.

Lebih jauh, tetapi berkaitan dengan komitmen Teluk, tersedia Perth di Australia Barat sebagai pelabuhan cuti pelaut-pelaut Amerika; dan pangkalan-pangkalan di North West Cape Australia dan Guam kini digunakan untuk penerbangan pengintaian atas Samudera Hindia - seperti halnya ruang angkasa luar di mana belum lama berselang ditempatkan sebuah satelit dengan maksud itu.

Seluruh biaya pengembangan fasilitas-fasilitas itu adalah sekitar US\$ 2 milyar; tahun 1981 ini akan dibelanjakan sekitar US\$ 470 juta. Pengeluaran-pengeluaran yang lebih besar adalah untuk meningkatkan Diego Garcia (US\$ 237 juta); Ras Banas (US\$ 106 juta); Masirah (US\$ 75 juta); Berbera (US\$ 24 juta); dan Mombasa (US\$ 26 juta).

Selanjutnya Pemerintah Carter merencanakan 12 kapal yang dibangun secara khusus, yang mampu mengangkut suplai untuk satu divisi marinir penuh (13.000). Yang pertama dari kapal-kapal itu akan siap pada tahun 1983 dan yang terakhir tahun 1987. Pada waktu itu divisi akan selalu di kapal dekat Teluk.

Sebagian terbesar perencanaan PGC dimaksud untuk *mengangkut pasukan-pasukan* - sampai 300.000 orang - *ke kawasan secepat mungkin*. Untuk mengangkutnya ke sana lewat udara, Pemerintah Carter mengharap akan menggunakan pesawat transpor strategi yang mampu mendarat pada landasan pendek, CX, yang akan menelan biaya antara US\$ 6 milyar dan US\$ 12 milyar untuk 200 pesawat. Selain itu, pesawat-pesawat transpor C-141 yang ada diubah; pesawat-pesawat C-5A akan diberi hidup lebih panjang; akan dibeli pesawat tanki KC-10; dan pesawat-pesawat jumbo komersial akan diubah untuk penggunaan militer. Proyek-proyek itu sudah mulai berjalan sebelum PGC dipersoalkan. Untuk mengangkut perlengkapan berat lewat laut ke Teluk, dibeli 8 kapal kontainer SL-7 (33 knot) dan satu Seabee barge carrier dengan harga US\$ 340 juta. Kapal-kapal itu dapat mengangkut satu divisi bermotor ke Teluk dalam waktu 15-19 hari.

Sekarang, betapa cepat Amerika dapat menanggapi suatu krisis? Pada saat ini diperkirakan bahwa 800 orang para Divisi Lintas Udara 82 dapat diterbangkan dari Amerika dalam waktu 48 jam, dan suatu brigade penuh (3.000) dalam waktu dua hari. Dua brigade marinir (10.000), yang satu ditempatkan di Laut Tengah dan yang lain di Diego Garcia, dapat datang dalam waktu dua minggu. Apabila kapal-kapal yang ditempatkan lebih dahulu siap pada tahun 1987, 13.000 orang harus bisa diterbangkan dalam waktu satu minggu untuk bergabung dengan 300 tank dan perlengkapan lain yang telah di situ. Dalam waktu 36 jam, puluhan pesawat pemburu bisa datang dari Eropa; dan apabila landasan B-52 di Diego Garcia dan Ras Banas siap, puluhan pembom dapat terbang hampir secepat itu.

Kalau perang memerlukan bala bantuan, satu divisi bermotor (15.000 orang) dewasa ini bisa sampai di situ dalam waktu satu bulan, dan satu divisi panser dua bulan. Sekali kapal-kapal transpor cepatnya siap, waktu itu bisa diperpendek menjadi 2 minggu dan 1 bulan masing-masing.

PANGKALAN ATAU TIDAK

Ronald Reagan, dalam kampanye pemilihan tahun yang lalu, tidak dapat mengerti mengapa pasukan-pasukan Amerika harus diangkut separuh lingkaran bumi kalau terjadi suatu serangan di Teluk, hal mana akan memperlambat mereka dan mahal. Sudah barang tentu adalah lebih baik untuk mempunyai *pangkalan-pangkalan di kawasan*, untuk menunjukkan bahwa Amerika bertekad untuk melindungi kawasan, dan memberi pasukan-pasukan pengalaman dengan keadaan Teluk. Tetapi Menteri Pertahanannya Caspar Weinberger menghadapi masalah-masalah yang lebih besar daripada dugaan semula.

Keberatan besarnya, yang diperkirakan, ialah bahwa pangkalan-pangkalan serupa itu *tidak diinginkan oleh para penguasa lokal*, yang takut bahwa pangkalan-pangkalan itu akan cepat menjadi sasaran perasaan anti Amerika di kawasan dan bahwa sikap itu juga akan diarahkan kepada mereka. Namun dapat dirancang pangkalan-pangkalan (seperti kompleks Aramco di Dhahran) yang secara hermetis tertutup terhadap kontak dengan penduduk setempat. Orang-orang Amerika, dengan tekanan dan bertahun-tahun usaha diplomasi, mungkin bisa mencapai persetujuan pangkalan dengan Oman dan Bahrain. Somalia sebaliknya mengundang Amerika, tetapi Somalia jauh dari Teluk.

Keberatan lain terhadap pangkalan-pangkalan militer besar ialah bahwa *suatu rezim yang berubah menjadi bermusuhan bisa memerintahkan mereka untuk pergi*, dan investasinya akan hilang. Andaikan Kenya berperang melawan Somalia: Amerika menghadapi resiko kehilangan pangkalannya di salah satu negara. Andaikan suatu rezim baru di Oman minta kepada Amerika untuk angkat kaki, seperti Kolonel Kadafi mengusir orang-orang Amerika dari pangkalan Wheelus mereka setelah ia mengambil alih kekuasaan pada tahun 1969. Pukulan terhadap prestise dan pengaruh di kawasan akan sangat besar. Berlainan dengan lain-lain kawasan di mana Amerika mempunyai pangkalan-pangkalan permanen - Pasifik, Eropa Barat, Korea Selatan - negara-negara Teluk kurang dapat diandalkan. Hari-hari. pangkalan-pangkalan permanen seperti Guantanamo telah lampau.

Weinberger juga menghadapi *keberatan-keberatan militer* terhadap pangkalan-pangkalan. Yang pertama diungkapkan oleh Robert Komer, Asisten Menteri Luar Negeri Carter untuk kebijaksanaan, "Di Eropa sudah barang tentu kita tahu dari mana musuh akan datang maka kita dapat menempatkan material yang akan kita perlukan. Tetapi kalau anda memperhatikan jarak-jarak yang besar sekali di Samudera Hindia, penempatan maritim (dalam kapal) sebelumnya adalah menguntungkan." Dalam banyak hal akan lebih mudah bagi kapal-kapal untuk langsung pergi ke tempat kesulitan daripada terpaksa mengambil perlengkapan dari, katakan, Dhahran untuk mendatangi suatu krisis di Oman atau Pakistan.

Kedua, Amerika tidak mempunyai begitu banyak orang untuk pangkalan-pangkalan di Teluk. Menurut rencana-rencana sekarang ini, PGC hampir seluruhnya akan diambil dari pasukan-pasukan yang dimaksud untuk Eropa; dengan pengangkutan udara dan laut yang cepat, mereka dapat diangkut dari Amerika bukan saja ke Eropa atau Teluk, tetapi ke setiap tempat kesulitan di dunia. Pangkalan-pangkalan akan mengikat mereka dengan Teluk.

Keberatan-keberatan ini rupanya memperkuat argumen melawan pangkalan-pangkalan. Tetapi Weinberger rupanya masih *condong pada pangkalan-pangkalan*. Bulan April dia membereskan sebagian dari kekacauan komando yang ditinggalkan oleh Pemerintah Carter, yang menempatkan pasukan-pasukan yang dimaksud untuk PGC di bawah kekuasaan Readiness Command Angkatan Darat di waktu damai - dan ini menimbulkan amarah Panglima PGC, Jenderal Kelly. Suatu komplikasi lain ialah bahwa kawasan Teluk adalah di bawah komando Eropa Amerika, sedangkan Samudera Hindia ditempatkan di bawah komando Armada Pasifik. Kini akan dibentuk suatu komando tersendiri untuk Teluk dan Samudera Hindia, yang kiranya akan diberikan kepada Kelly - biarpun akan diperlukan beberapa tahun untuk membentuknya.

SIAPA DI MANA?

Taufan besar yang timbul sekitar PGC mengenai maksudnya. Rencana Carter secara spesifik dirancang untuk menangkal suatu invasi Soviet ke Iran. Sementara ahli melihatnya sebagai suatu pemborosan waktu dan mengemukakan bahwa adalah lebih baik mempunyai suatu kekuatan marinir kecil yang dilengkapi dengan panser dan kemampuan manuver yang tinggi untuk menghadapi perang-perang atau kudeta-kudeta lokal.

Para arsitek PGC berlainan pendapat. Pada hemat mereka, keamanan Teluk tak terbagi: untuk melindungi Arab Saudi, Amerika harus bertempur bahkan untuk Iran yang tidak menyenangkan. Sampai pasukan itu berhasil dikumpulkan (tahun 1985-1987), para perencana mengharap bahwa Polandia dan Afghanistan mengalihkan perhatian Soviet dari Iran. Tetapi untuk menghadapi kemungkinan itu mereka merancang suatu *strategi kawat penjegal* (tripwire strategy). Mereka memperhitungkan bahwa pengiriman suatu detasemen kecil pasukan lintas udara ke Iran Tengah akan membuat pasukan-pasukan invasi Soviet berhenti.

Sekali pasukan itu terkumpul, para perencana PGC jauh kurang pesimis daripada kritisi mereka mengenai supremasi Soviet. Ambillah invasi Soviet ke Iran itu. Pertama, Amerika kiranya akan mendapat peringatan awal mengenai build-up Soviet, yang akan memberi peluang kepadanya untuk mulai mengirimkan bala bantuan ke Teluk. Amerika kiranya akan mampu mendatangkan kekuatan kawat penjegal di Iran dan membangun suatu kordon pertahanan sekitar ladang-ladang minyak Khuzestan segera setelah pasukan-pasukan Soviet melintasi perbatasan. Orang-orang Rusia kemudian akan memerlukan waktu untuk melintasi dataran tinggi yang sulit dilalui ke

Teheran. Akibat kemacetan-kemacetan jalan raya dan kereta api, maka sulit untuk mendatangkan lebih dari 6 divisi ke Teheran dalam gelombang yang pertama.

Di sebelah selatan Teheran terdapat dua pegunungan yang hanya dilewati satu jalan raya dan kereta api. Diperkirakan terdapat sekitar 300 tempat sempit di pegunungan itu, di mana pasukan-pasukan Soviet hanya bisa maju dalam suatu front brigade atau front resimen dan itu berarti bahwa bahkan tentara Iran dapat menahan mereka untuk sementara waktu. Pesawat-pesawat Amerika dapat mengobrak-abrik mereka.

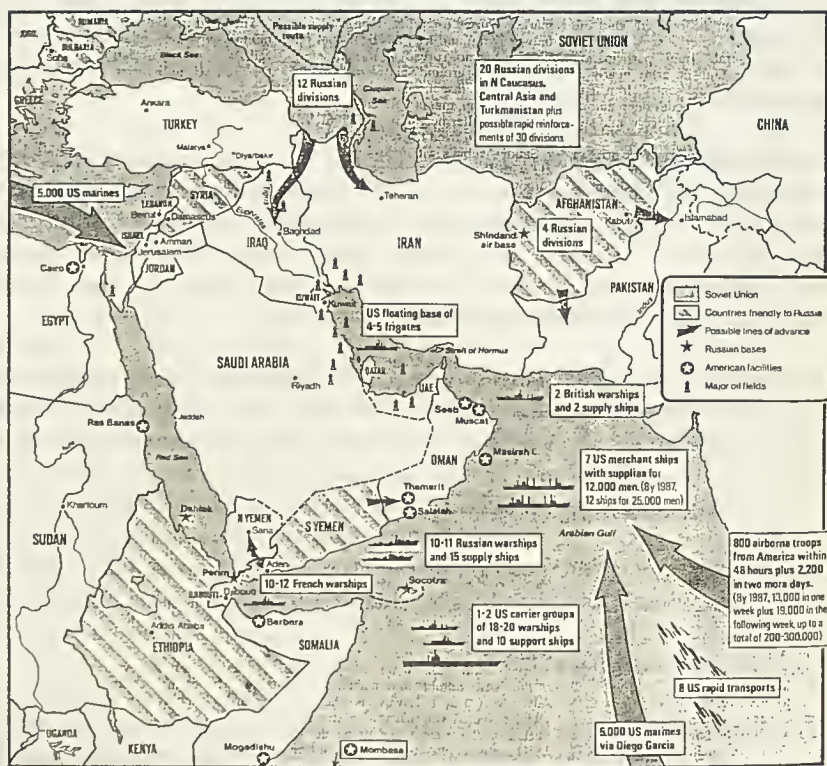
Suatu brigade lintas udara Soviet bisa menduduki ladang-ladang minyak di Iran Selatan mendahului kekuatan utamanya; tetapi untuk mengangkut lebih banyak pasukan, pesawat-pesawat angkut Soviet harus kembali ke satu-satunya lapangan terbang yang terjangkau, pangkalan udara Shindand, di Afghanistan, yang kini sedang diperluas. Pembom-pembom B-52 Amerika dapat menghancurkannya.

Kalau orang-orang Soviet ingin menghindari gerak lamban menuju Iran Selatan, mereka dapat membelok ke Barat lewat Rawandiz Gorge memasuki Irak, dan dalam gerak itu menguasai ladang-ladang minyak Irak yang besar. Tetapi sedikit orang meragukan bahwa Angkatan Bersenjata Irak akan bertempur. Lagi pula kalau Amerika dapat memperbaiki hubungannya dengan Turki sepenuhnya, pangkalan-pangkalan yang dapat melayani B-52 dan F-111, termasuk pangkalan di Diyarbakir dan Malatya, di Turki Timur, akan sangat ideal untuk menyerang di belakang garis-garis Rusia.

Sekarang ambil kontingensi-kontingensi Teluk lainnya. Suatu serangan Soviet terhadap Pakistan lewat Afghanistan hampir pasti dapat dilihat kedatangannya; dewasa ini Pakistan tidak dapat berbuat banyak untuk menghadapinya. Tetapi setelah prasarana sepanjang perbatasan siap dan PGC dapat dikerahkan pada tahun-tahun terakhir 1980-an, akan tersedia lebih banyak penangkal. Garis-garis komunikasi yang memotong Afghanistan juga akan inudah diserang oleh pesawat-pesawat Amerika. Suatu serangan terhadap Baluchistan akan menghadapi kesulitan yang sama. Suatu divisi lintas udara yang mendarat di situ garis-garis komunikasinya akan sangat rawan.

Atau ambil Selat Hormuz. Gugus tugas kapal induk Amerika dekat Teluk kiranya akan memadai untuk menghadapi suatu serangan udara lokal. Tetapi pesawat-pesawat kapal induk kiranya bukan tanding bagi suatu serangan udara Soviet secara besar-besaran. Tetapi akan tersedia pesawat-pesawat Amerika lain.

PERIMBANGAN KEKUATAN TIMUR-BARAT DI TIMUR TENGAH



Diambil dari *The Economist*, 6 Juni 1981.

Negara-negara Arab yang begitu enggan menolong dalam waktu damai, akan berubah jika Uni Soviet melancarkan suatu serangan besar-besaran terhadap Iran, Irak, Pakistan atau Selat Hormuz. Kekuatan Amerika yang kecil di kawasan hampir pasti akan diperkuat oleh kekuatan-kekuatan lokal yang berguna. Lapangan-lapangan terbang Saudi, yang dibangun menurut spesifikasi-spesifikasi militer Amerika, kiranya akan dibuka. Demikianpun pangkalan-pangkalan Mesir.

Fasilitas-fasilitas logistik yang diperlukan suatu perang jangka panjang di Teluk secara tiba-tiba akan tersedia. Tiada jaminan bahwa Amerika akan memenangkan perang udara dan secara demikian menjamin keamanan suplai minyak dalam suatu perang total dengan Uni Soviet. Diperkirakan bahwa dalam keadaan itu ada rencana kontingensi untuk merebut Libia. Tetapi kontesnya paling tidak akan sama kuat.

Satu-satunya kontingensi di mana fasilitas-fasilitas Teluk tidak akan tersedia bagi Amerika ialah *kontingensi kudeta di Arab Saudi* biarpun Mesir mungkin akan siap untuk membantunya. Kontingensi itu telah direncanakan. Dalam keadaan itu, PGC mengharap bahwa peranannya terbatas untuk mendukung kekuatan-kekuatan moderat mengalahkan pemberontakan di Arab Saudi. Kalau itu gagal, PGC telah melakukan pekerjaan rumah bagaimana merebut dan menguasai ladang-ladang minyak yang penting sekitar Dhahran. Brigade lintas udara 3.000 orang yang akan didatangkan dalam waktu lima hari dan divisi marinir 13.000 orang, yang bisa datang dalam waktu satu minggu, kiranya akan memadai.

Daerah Dhahran dapat dipertahankan. Serangan-serangan teroris dapat ditangani dengan suatu pagar perimeter. Dhahran adalah jauh dari pusat-pusat besar; setiap kekuatan militer besar yang datang lewat padang gurun terbuka akan diketahui dari jarak jauh. Serangan udara akan merupakan masalah yang paling besar. Kapal-kapal induk Amerika tidak akan bijaksana melewati tempat sempit Teluk untuk membawa pesawat-pesawat jetnya dalam jangkauan ladang-ladang minyak Saudi untuk membelanya. Amerika akan terpaksa merebut lapangan-lapangan udara Saudi atau menggunakan pesawat-pesawat jarak jauh dari pangkalan-pangkalan di Mesir. Instalasi-instalasi dan pipa-pipa minyak Saudi pasti akan mengalami kerusakan dan kobaran apinya akan berlangsung sampai malam. Tetapi sumur-sumur baru dapat dibor dengan cepat di ladang minyak yang besar itu.

Konsep PGC tahan uji secara yang lebih baik daripada diperkirakan. Keutamaannya yang paling besar ialah *fleksibilitasnya*. Diskresinya dalam waktu damai tidak akan meningkatkan ketegangan di kawasan. Tetapi kedatangannya secara tiba-tiba dalam suatu krisis pada dirinya sendiri dapat

menjerakan Uni Soviet. Kekuatan militer Amerika di Teluk kiranya telah cukup untuk menghadapi serangan teroris di Selat Hormus. Dalam waktu beberapa tahun kekuatan ini dapat diperkuat cukup cepat untuk menghadapi, misalnya, suatu kudeta di Riyadh atau suatu serangan Irak terhadap Arab Saudi. Dan pada akhir 1980-an kekuatan itu akan merupakan penangkal yang memadai terhadap orang-orang Rusia.

Para kritisi PGC seperti sekarang ini telah berjasa menunjukkan *kelemahan-kelemahannya*. Ia membutuhkan lebih banyak kendaraan amphibi dan kendaraan panser ringan yang ditempatkan lebih dahulu, seperti tank Scorpion Inggris; tank-tank berat hanya dapat masuk secara yang lebih lambat.

Kalau, selain itu, pangkalan-pangkalan darat tidak akan digunakan dan penangkalan harus datang dari laut, ia harus dilakukan secara tepat: pelabuhan-pelabuhan cuti selain Mombasa (Karachi? Bombay?) harus dirundingkan. Harus dipertimbangkan lebih banyak kapal yang ditempatkan lebih dahulu (12 kapal atau lebih yang diperlukan untuk mengangkut perlengkapan satu divisi marinir adalah seharga sekitar US\$ 4 milyar). Pesawat transpor CX seharga US\$ 6 milyar sampai US\$ 12 milyar harus dikembangkan untuk mengangkut personal dan perlengkapan ringan, bukan tank-tank. Tujuh kapal saja dapat mengangkut sebanyak tank (sekitar 200) seperti seluruh armada CX beberapa ratus pesawat yang diusulkan.

Personal tetap merupakan suatu masalah besar bagi Amerika Serikat yang mempunyai tugas ganda di Eropa dan Timur Tengah. Negara-negara Eropa harus menolong dengan meningkatkan komitmen mereka terhadap NATO di Eropa, atau dengan mengikutsertakan kekuatan mereka dengan PGC.

Para pemikir urusan luar negeri negara-negara Barat yang besar telah menyarankan untuk membentuk *suatu gugus tugas permanen negara-negara yang berkepentingan*, termasuk Jepang dan Australia, untuk memonitor perkembangan dan berkonsultasi dengan negara-negara Teluk: bagaimana dengan suatu Organisasi Perjanjian Teluk dan Samudera Hindia?

PERSENGKETAAN AMERIKA SERIKAT—UNI SOVIET DI PASIFIK

Endi RUKMO*

PENDAHULUAN

Kawasan Pasifik yang beberapa dekade yang lalu dianggap kawasan yang tidak penting, dewasa ini mulai menjadi pusat perhatian dunia. Hal itu dikarenakan adanya perkembangan dan pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat dan adanya tanda-tanda mulai langkanya bahan-bahan baku dan energi yang sangat dibutuhkan oleh negara-negara industri. Negara-negara industri ini lebih-lebih negara-negara superpower (Amerika Serikat dan Uni Soviet) mulai mengalihkan perhatian mereka ke kawasan yang mempunyai potensi sumber daya alam yang cukup besar ini. Bagi negara-negara yang menganut perekonomian terbuka, kawasan Pasifik ini juga merupakan pasaran yang potensial karena jumlah penduduknya besar.

Dalam keadaan seperti ini, negara-negara besar berlomba untuk meluaskan pengaruh mereka demi kepentingan-kepentingan nasional mereka di kawasan Pasifik, lebih-lebih karena kawasan ini terjalin dengan kawasan Teluk Parsi di Samudera Hindia. Bagi Amerika Serikat Samudera Pasifik adalah penting sebagai jalur-jalur ekonomi dan militer, dan oleh sebab itu Amerika Serikat merasa berkepentingan dengan keamanannya. Usaha Amerika Serikat untuk menanamkan dan mempertahankan pengaruhnya di kawasan ini demi kelangsungan sistem perekonomiannya, rupanya ditentang oleh Uni Soviet yang mempunyai tujuan lain, yaitu perluasan pengaruh ideologinya.

Tulisan ini secara singkat akan membahas perkembangan pertentangan antara kedua superpower itu di Pasifik terutama dari dasar pemikiran dan usaha mereka masing-masing untuk menarik negara-negara di kawasan ini ke pihaknya guna menghadapi pihak yang lain.

* Staf CSIS

KEANEKARAGAMAN DI KAWASAN PASIFIK

Kawasan Pasifik yang luasnya lebih dari separuh dunia ini ternyata mempunyai struktur geografis yang beraneka ragam yang terdiri dari benua-benua, semenanjung-semananjung, pulau dan kepulauan dan lautan-lautan yang mempunyai akibat yang sangat potensial bagi aspek militer. Misalnya di satu pihak Angkatan Darat dan Angkatan Udara Taktis mempunyai peranan yang sangat penting di dalam konfrontasi di front-front daratan seperti di perbatasan Cina—Uni Soviet dan di Semenanjung Korea, dan di lain pihak Angkatan Laut dan Angkatan Udara memegang peranan yang vital di wilayah-wilayah laut dan selat-selat di kawasan itu.

Ketegangan yang terus meningkat dengan semakin banyaknya pasukan yang saling berkonfrontasi langsung jelas terasa di perbatasan Cina—Uni Soviet dan di Semenanjung Korea. Namun, ditinjau dari segi strategi, luasnya wilayah lautan yang memisahkan secara geografis Amerika Serikat dari Benua Asia, di mana Uni Soviet berada, membawa suatu bentuk kontras konfrontasi yang menimbulkan suatu ketegangan dalam bentuk lain.

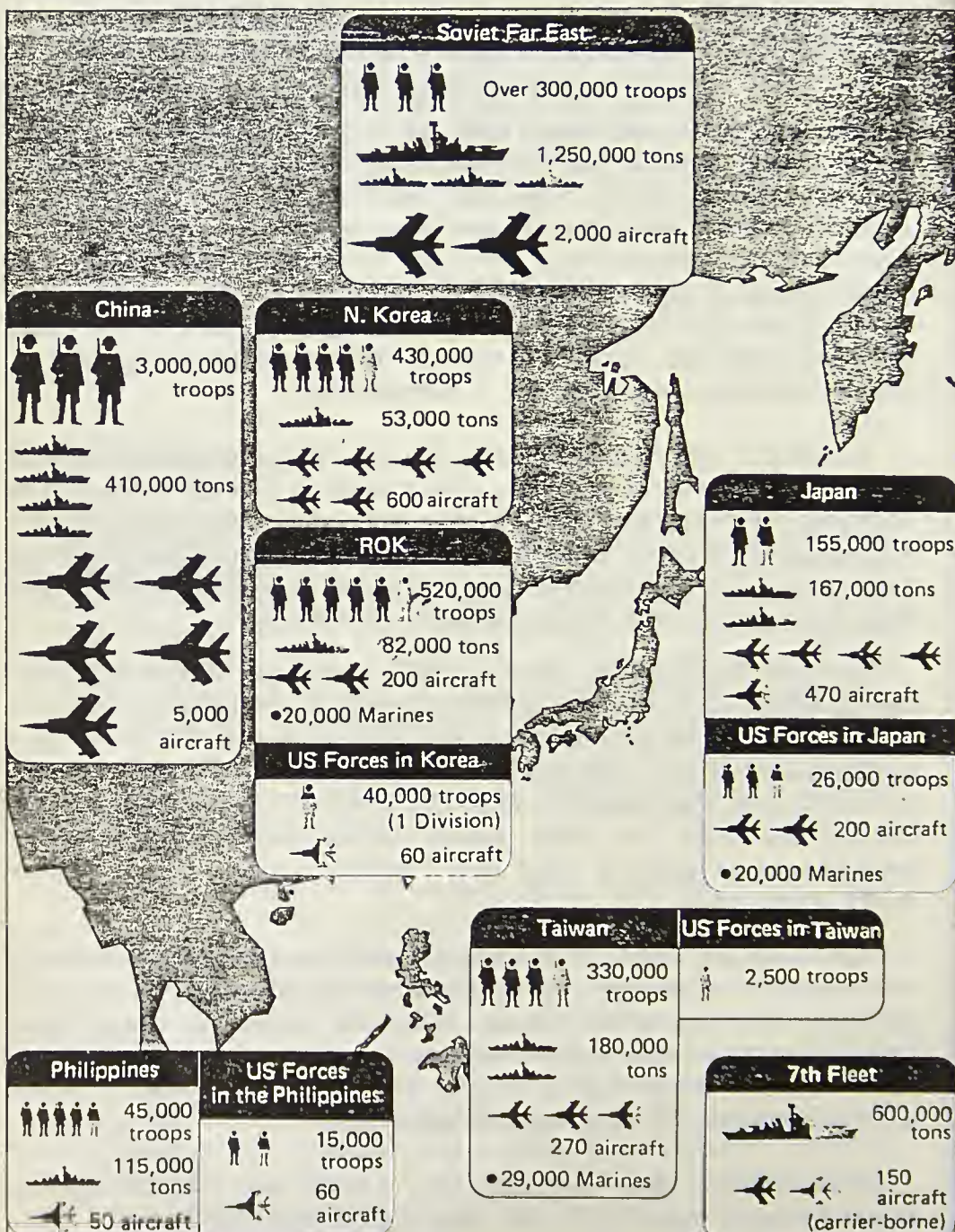
Konsentrasi pasukan Uni Soviet di Pasifik makin hari makin meningkat. Dewasa ini Uni Soviet mempunyai 350.000 tentara di wilayah Siberia yang berbatasan dengan RRC dan di sekitar Semenanjung Korea. Uni Soviet juga menempatkan sekitar 15.000 pasukan di Kepulauan Kuril Selatan yang menjadi pokok pertikaian wilayah Jepang—Uni Soviet. Di samping itu Uni Soviet menempatkan lebih dari 2.000 pesawat tempur dan pembom termasuk puluhan pesawat pembom jarak jauh "Backfire" yang dapat membawa peluru kendali SS-20.¹

Bila konsentrasi pasukan Uni Soviet di darat itu adalah untuk menghadapi lawan yang bertindak serupa dan untuk mempertahankan integritas wilayahnya atau wilayah yang didudukinya, di samping untuk mendukung Korea Utara dalam menghadapi Korea Selatan, maka kehadiran Angkatan Laut Uni Soviet agaknya mempunyai tujuan lain di samping mendukung kekuatan darat di daerah-daerah yang dipertentangkan itu.

Sejak beberapa tahun belakangan ini Uni Soviet terus berusaha meningkatkan kekuatan Angkatan Lautnya dan bergerak lebih jauh ke lautan bebas sehingga terjadi kompetisi langsung dengan Amerika Serikat. Kalau Armada Laut Uni Soviet di Pasifik di tahun 1976/1977 baru memiliki 57 kapal perang permukaan dan 74 kapal selam, maka di tahun 1980/1981 jumlah itu meningkat menjadi 80 kapal perang permukaan dan 80 kapal selam.² (Lihat gambar)

1 *News Weekly*, 3 Juni 1981, hal. 13

2 *Military Balance*, 1976/1977 dan 1980/1981



Note: 1. U.S. forces stationed in each country denote total number of army, navy and air force personnel.
 2. Japanese figures are actual strength.

Biaya operasi Angkatan Laut di Pasifik yang begitu besar itu menurut pihak Uni Soviet adalah untuk mempertahankan dan melindungi keamanan nasionalnya. Tetapi kekuatan laut Uni Soviet di Pasifik itu telah sangat melebihi kekuatan pertahanan suatu negara yang normal, bahkan sekalipun yang dianggap ancaman adalah Armada Amerika Serikat. Oleh karenanya timbul pertanyaan apa sebenarnya tujuan Uni Soviet terus memperkuat dan memodernisasi armadanya di kawasan Pasifik tersebut?

Beberapa pengamat berpendapat bahwa peningkatan kekuatan armada Uni Soviet itu adalah mendukung strateginya di Samudera Hindia dan mengawasi jalur-jalur laut vital yang menghubungkan Pasifik dan Samudera Hindia. Di samping itu armada Pasifik Uni Soviet juga bertugas untuk membayangi Armada ke-7 dan Armada ke-1 Amerika Serikat di Pasifik. Menurut pihak Uni Soviet, Amerika Serikat merupakan musuh yang nyata dan potensial karena mampu menghancurkan dan melumpuhkan sistem pertahanannya baik di lautan maupun di dalam wilayahnya.

DOKTRIN DAN STRATEGI MILITER UNI SOVIET

Untuk mengetahui lebih lanjut dan lebih mendalam maksud dan sasaran Uni Soviet meningkatkan kekuatan militernya di Pasifik itu, dibutuhkan suatu peninjauan tentang doktrin dan pemikiran strategi militer Uni Soviet.

Di dalam pemikiran Soviet, doktrin militer itu terdiri dari dua bagian utama. *Pertama*, unsur-politik yang menentukan sasaran-sasaran politik dan watak perang, dan cara terakhir di mana cara-cara militer akan digunakan. *Kedua*, unsur teknis militer, yang berhubungan dengan taktik dan strategi militer bila cara militer itu akan digunakan di masa mendatang. Di sinilah pemikiran untuk meningkatkan perlengkapan dan personal angkatan perang dan kesiapan tempur perlu digalang terus. Kalau yang pertama menjadi tanggung jawab para pemimpin politik, maka yang kedua ini ada di bawah tanggung jawab Staf Jenderal.¹

Di sinilah tampak bahwa para pemimpin Uni Soviet merupakan murid Clausewitz yang baik, karena mereka menganut keyakinannya bahwa "perang adalah kelanjutan dari politik dengan cara lain", dan sangat memperhatikan soal-soal yang berhubungan dengan doktrin, strategi, kebijaksanaan dan taktik. Doktrin menuat prinsip-prinsip yang tidak pernah berubah sepanjang waktu, seperti misalnya penguasaan Partai Komunis atas negara, kepentingan

1 David Holloway, "Decision Making in Soviet Defence Policies", *Adelphy Papers*, No. 152, hal. 27

utama pemeliharaan keamanan Uni Soviet sebagai dasar dari kekuatan Partai Komunis Uni Soviet, kenyataan sejarah kemajuan-kemajuan komunisme dunia, yang tak dapat dihindarkan dan tugas partai untuk membantu kemajuan itu dengan memanfaatkan ketegangan-ketegangan antar kelas akibat kolonialisme.¹ Oleh karenanya tidaklah mengherankan bila Uni Soviet selalu mempropagandakan perjuangan anti imperialis dan menyokong setiap gerakan revolusioner pembebasan nasional yang berusaha mengusir penjajah. Tetapi dalam kenyataan Uni Soviet tidak saja menyokong gerakan-gerakan nasional untuk mengusir penjajah, tetapi juga gerakan-gerakan separatis dan pemberontakan yang berusaha menjatuhkan rezim penguasa di negara-negara yang tidak seideologi dengannya. Sebagai contoh dapat kita lihat dukungan Uni Soviet bagi gerakan-gerakan kiri di Amerika Latin, Afghanistan, Ethiopia dan lain-lain. Sesuai dengan itu ditegaskan bahwa tugas pokok Angkatan Perang Uni Soviet adalah:

"... to guard watchfully and reliably the peaceful work of the Soviet people ... to defend unselfishly their native socialist fatherland; to assure together with the armies of the fraternal socialist countries the defense and security of the entire socialist commonwealth from the intrigues of imperialism and its accomplices; to serve as a support for freedom loving people in this struggle against imperialist aggressors, for their freedom and independence; to be an invincible stronghold for peace and security in the entire world; to provide by their existence, their increased strength, a restraining influence on the imperialist warmongers".²

Rupanya kawasan Pasifik tidak terlepas dari incaran Uni Soviet. Selain mempertahankan pengaruhnya di negara-negara Indocina dan di Korea Utara, negara itu terus berusaha memperluas pengaruhnya di kawasan Pasifik dengan meningkatkan kehadiran militernya, karena tahu bahwa kawasan ini mempunyai masa depan yang baik bila ditinjau dari potensi ekonomi. Makin banyak negara di kawasan ini mendukungnya makin baik untuk tujuan strategi militernya terutama dalam mempertahankan akses ke Samudera Hindia.

Dalam usahanya mencapai sasaran-sasaran itu Uni Soviet memanfaatkan kekuatan Angkatan Lautnya terutama untuk tujuan-tujuan politik dan perluasan ideologi, sehingga sejak Admiral Gorshkov mengambil-alih pimpinan Angkatan Laut Uni Soviet dari Admiral Kuznetsov pada bulan Januari 1956, kekuatan Angkatan Laut diutamakan, strategi militer di lautan diubah dan perlengkapan Angkatan Laut terus menerus dimodernisasi.

Dalam masa-masa tidak perang misi politik Angkatan Laut lebih menonjol. Pada dasarnya misi politik Angkatan Laut Uni Soviet itu mempunyai empat tugas yang berbeda sebagai berikut: (1) memelihara kekuatan di wilayah-wilayah yang dianggap penting secara politis maupun strategi militer, baik

1 Paul H. Nitze, "Strategy in the Decade of the 1980's", *Foreign Affairs*, Fall 1980, hal. 82-101

2 Editorial Article, "The Defence of the Fatherland, Service in the Armed Forces - the High and Honorable Responsibility of Every Citizen of the USSR", *Communist of the Armed Forces*, No. 18, September 1972, hal. 65

dalam masa-masa damai maupun masa-masa krisis; (2) terus meningkatkan kekuatannya terutama dalam menghadapi perkembangan Angkatan Laut Amerika Serikat; (3) mendukung jalur-jalur lalu lintas udara dan laut yang menghubungkan Uni Soviet dengan negara-negara Dunia Ketiga; (4) menjadi kekuatan vital dalam membebaskan atau mengevaluasikan harta milik yang secara strategis militer sangat penting dari daerah-daerah krisis.¹ Tugas-tugas ini sudah dilaksanakan sejak lama, seperti terlihat dalam dukungan Angkatan Laut Uni Soviet terhadap Mesir sebelum tahun 1972, di Angola dan pada masa perang India—Pakistan tahun 1971. Dalam usaha mengimbangi Armada Angkatan Laut Amerika Serikat, Uni Soviet telah pula memindahkan kapal induk modern "Minsk" dari Laut Hitam ke Samudera Pasifik di tahun 1979.

STRATEGI AMERIKA SERIKAT DI PASIFIK

Kalau mengenai doktrin dan strategi militer Uni Soviet banyak pengamat hingga saat ini hanya bisa mengira-ngira saja, maka dalam usaha menganalisa strategi Amerika Serikat di Pasifik ini kita lebih mudah mendapatkan informasi. Secara tradisional Amerika Serikat menempatkan Pasifik sebagai kawasan yang sangat penting bagi keamanan nasionalnya. Konsep dasar Amerika Serikat di kawasan ini adalah bahwa apabila Asia Timur didominasi oleh suatu negara, maka kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di wilayah ini akan menderita dan keamanan wilayah-wilayah yang secara tradisional berada di bawah pengaruh Amerika Serikat seperti Pilipina, Jepang, Guam, Korea Selatan dan lain-lain akan pula terancam. Dengan alasan ini, Amerika Serikat selalu menentang setiap usaha dominasi di Asia Timur, dan tampaknya kebijaksanaan Amerika Serikat ini berlanjut sampai hari ini. Sebagai contoh, di bawah ini dikutip bagian mengenai Asia Timur dan Pasifik yang termuat dalam laporan tentang postur militer Amerika Serikat untuk tahun fiskal 1982 yang disiapkan oleh gabungan kepala-kepala Staf Angkatan Bersenjata Amerika Serikat:

"Asia Timur dan Pasifik sangat penting artinya bagi keamanan dan kesejahteraan Amerika Serikat. Pasifik adalah kubu terdepan pertahanan Amerika Serikat di sebelah barat. Kepentingan-kepentingan Amerika Serikat lainnya di kawasan itu didasarkan atas adanya sekutu-sekutu yang penting, hubungan perdagangan yang penting, dan tersedianya bahan baku yang langka. Daerah luas yang berpenduduk padat ini, yang telah melampaui kedudukan Eropa Barat dalam perdagangan secara keseluruhan dengan Amerika Serikat, setiap tahun-tahun makin dianggap penting artinya bagi perekonomian Amerika Serikat. Misalnya, perdagangan Korea Selatan dengan Amerika Serikat tumbuh sampai lebih dari 600% sejak tahun 1970, dan perdagangan dengan Jepang meningkat lebih dari 200% dalam jangka waktu yang sama".²

1 IISS, *Strategic Survey 1979*

2 "Pasifik Kubu Pertahanan Terdepan Amerika Serikat untuk Hadapi Kekuatan Soviet", *Sinar Harapan*, 15 Januari 1981

Di samping adanya keresahan di kawasan ini akibat masih adanya perbedaan tingkat kekayaan nasional dan jangkauan industri serta persaingan pengaruh di antara negara-negara di kawasan, makin besarnya kehadiran militer Uni Soviet di kawasan ini merupakan faktor destabilisasi yang utama bagi para sahabat dan sekutu Amerika Serikat. Pasukan-pasukan Angkatan Laut dan pesawat tempur Angkatan Laut Uni Soviet kini beroperasi secara rutin dari pangkalan-pangkalan di Vietnam. Meningkatnya kegiatan maritim Uni Soviet di Laut Cina Selatan serta Laut Jepang itu mempertegas kepentingan dan kemampuan Uni Soviet untuk memperluas pengaruhnya di seluruh kawasan itu.¹ Rupanya Amerika Serikat kuatir bahwa meningkatnya kehadiran Angkatan Laut dan Angkatan Udara Uni Soviet di kawasan Laut Cina Selatan itu akan mengganggu jalur-jalur yang vital baik bagi kepentingan ekonominya maupun bagi kepentingan ekonomi Jepang dan Korea Selatan. Dengan menguasai wilayah Laut Cina Selatan Uni Soviet mampu memblokir jalur-jalur suplai energi dan bahan baku lainnya bagi Jepang dan Korea Selatan dari Asia Tenggara dan Teluk Parsi, dan pada gilirannya hal itu akan mengganggu kepentingan nasional Amerika Serikat.

Secara garis besar arah dan tujuan politik luar negeri Presiden Reagan adalah jelas, yaitu kebangkitan dan kemunculan kembali Amerika Serikat sebagai kekuatan utama dunia. Oleh karenanya kepemimpinan dan kekuasaan Amerika Serikat harus dipulihkan kembali dengan memperkuat dan mempertegas arah kemauan nasional yang didukung oleh suatu kekuatan militer yang sangat dibutuhkan sebagai suatu kekuatan internasional dalam rangka kompetisinya dengan Uni Soviet. Sehubungan dengan itu, tampaknya pemerintahan Reagan melihat dunia sekarang ini seperti pada periode Perang Dingin pada tahun 1950-an dan 1960-an. Ia melihat sistem internasional sebagai "Bipolar". Konflik-konflik dan penaklukan-penaklukan, sekutu-sekutu dan musuh-musuh, dan isu-isu kepentingan-kepentingan selalu dilihat dalam konteks persaingannya dengan Uni Soviet.²

Dalam usaha menghadapi move-move Uni Soviet itu Amerika Serikat selalu mencari suatu pendekatan pada kepentingan-kepentingan bersama dengan sekutu-sekutunya yang dianggapnya dapat mendukung kebijaksanaan Amerika Serikat dalam menghadapi Uni Soviet itu. Di samping itu Amerika Serikat mengambil tindakan-tindakan yang nyata seperti mengirimkan bantuan militer ke Pakistan, mendukung kebijaksanaan luar negeri Mesir dan Sudan dengan mengadakan latihan perang bersama yang terkenal dengan nama "Bright Star 82" dan mengirimkan bantuan persenjataan modern ke negara-negara tersebut. Walaupun ditentang oleh Israel, Amerika Serikat menjual pesawat AWACS kepada Arab Saudi yang tampaknya tidak hanya

1 *Ibid.*

2 Michael M. Harrison, "Reagan's World", *Foreign Policy*, No. 43, hal. 4

dimaksud untuk mengawasi gerakan-gerakan militer di dalam medan pertempuran Iran—Irak, tetapi juga mengikuti gerak-gerak satuan-satuan Angkatan Laut Uni Soviet di sekitar Teluk Parsi.

Di kawasan Pasifik, Amerika Serikat terus berusaha meningkatkan dukungannya bagi negara-negara yang mempunyai kebijaksanaan yang sejalan. Rencana untuk menarik pasukannya dari Korea Selatan ditanggguhkan. Jepang yang merupakan sekutu Amerika Serikat terbesar di Pasifik terus didorong dan didesak untuk meningkatkan anggaran pertahanannya. Sehubungan dengan meningkatnya kehadiran militer Uni Soviet di Pasifik, Jepang harus memperbaiki kemampuan militernya secara mantap dan memikul bagian yang lebih besar dari beban timbal-balik antara Amerika Serikat dan Jepang.

Dalam usaha mendekati Cina, Amerika Serikat juga selalu menyinggung Uni Soviet sebagai musuh utama. Sebagai contoh, laporan tentang postur Amerika Serikat di Asia Timur untuk tahun fiskal 1982 antara lain mengatakan:

"Cina menganggap Uni Soviet sebagai musuh utama, dan Angkatan Bersenjata Cina terutama ditujukan untuk menghadapi ancaman Uni Soviet. Akan tetapi, pasukan-pasukan Cina secara kualitatif berada jauh di bawah pasukan-pasukan Uni Soviet dan kurang mampu memproyeksikan kekuatan yang berarti di luar perbatasan Cina. Namun teknologi Cina cukup maju, sebagaimana dibuktikan oleh berhasilnya program peluru kendali strategisnya. Juga, Beijing semakin berpaling ke arah Amerika Serikat dan Barat untuk mendapatkan bantuan teknologi. Untuk jangka panjang, perbaikan mutu pasukan-pasukan Cina bisa diharapkan terjadi dengan diperkenalkannya peralatan baru dan latihan yang modern. Karena Cina secara umum membantu kepentingan Amerika Serikat di Asia Timur dan di mana-mana dengan menahan pasukan-pasukan Soviet yang kuat di sepanjang perbatasan Cina—Soviet, Amerika Serikat hendaknya terus menjajaki manfaat usaha memperluas hubungan pertahanan yang hati-hati dengan Cina".¹

Di sini terungkap bahwa secara tidak langsung Amerika Serikat mengharapkan dukungan Cina untuk menghadapi Uni Soviet di Pasifik dengan imbalan perluasan hubungan pertahanan dengan Cina.

Negara-negara ASEAN tak terlepas dari pendekatan Amerika Serikat dalam rangka pelaksanaan politik luar negerinya itu. Di dalam pernyataan Pembantu Menteri Luar Negeri Amerika Serikat Urusan Asia Timur dan Pasifik, John H. Holdridge, dikatakan antara lain sebagai berikut:

".... Dilihat secara keseluruhan, ASEAN merupakan rekan dagang kelima terbesar dari Amerika Serikat. Semua negara ASEAN mempunyai pandangan politik dan falsafah yang pada dasarnya pro Barat, meskipun dua adalah sekutu kita dan tiga merupakan anggota Non-Blok. Kepentingan strategis, politis dan ekonomis inilah yang mendorong dukungan kita

¹ Pasifik Kubu Pertahanan Terdepan Amerika Serikat untuk Hadapi Kekuatan Soviet, *Sinar Harapan*, 15 Januari 1981

untuk negara-negara ASEAN, dukungan yang diperbarui dan dipersegar oleh Pemerintah Reagan. Dukungan yang positif aktif untuk ASEAN ini merupakan cara yang paling efektif mencegah ambisi Vietnam dan Uni Soviet".¹

Dari pernyataan dan laporan dari gabungan Kepala Staf Angkatan Bersenjata Amerika Serikat di atas itu terungkap bahwa Amerika Serikat ingin mendapatkan kartu-kartu yang dapat digunakan untuk menghadapi Uni Soviet dan mengekang militernya di kawasan Asia-Pasifik.

PENUTUP

Seperti halnya yang terjadi di Eropa, kawasan Pasifik dewasa ini rupanya akan diarahkan kepada pertentangan "Bipolar" yang juga biasa disebut konflik Timur—Barat, hanya dengan pergeseran perimbangan yang berbeda dari tahun 1960-an. Pada waktu itu RRC dan Uni Soviet masih bergabung menjadi satu kutub, tetapi kemudian karena masalah ideologi dan teritorial kedua sekutu besar itu berpisah dan bahkan bersengketa hingga kini. Bila Amerika Serikat berhasil menarik RRC ke kutubnya maka jelas kekuatan aliansi Amerika Serikat di Pasifik menjadi lebih kuat dalam menghadapi Uni Soviet.

Namun kebijaksanaan Amerika Serikat yang tidak pandang bulu dalam menarik sebanyak mungkin dukungan guna menghadapi Uni Soviet itu kiranya dapat membahayakan situasi keamanan di Asia Tenggara khususnya. Usaha Amerika Serikat untuk melibatkan ASEAN jelas tidak dapat diterima begitu saja. Memang ada beberapa negara anggota ASEAN yang baik secara langsung maupun tidak langsung mempunyai ikatan pertahanan dengan Amerika Serikat. Tetapi hal itu tidak berarti bahwa hanya demi kepentingan Amerika Serikat negara-negara ASEAN harus meninggalkan apa-apa yang telah disepakati bersama misalnya prinsip ZOPFAN yang bertujuan dan menghendaki Asia Tenggara yang bebas, damai dan netral. Yang terpenting adalah bahwa ASEAN harus selalu waspada dan melihat dengan kaca mata sendiri pada kekuatan-kekuatan luar yang berusaha merongrong kepentingan-kepentingan negara-negara ASEAN baik secara bersama maupun secara individu-individu. ASEAN harus dapat menentukan sikap dalam menghadapi masalah-masalah yang terjadi di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik dan jangan menyerahkan diri untuk diikat oleh pihak luar manapun.

1 Usica, *Pandangan dari Washington*, 22 Juli 1981

BEBERAPA ASPEK POLITIK LUAR NEGERI RRC

Oct. Ovy NDOUK*

Beberapa tahun terakhir ini dunia menyaksikan suatu babak baru dalam diplomasi RRC. Para pemimpin RRC secara bergantian mulai mengadakan kunjungan ke negara-negara lain. Program modernisasi merupakan salah satu alasan diplomasi RRC itu. Perekonomian RRC, yang sebelumnya didasarkan pada ajaran berdikari Mao, rupanya belum mampu untuk membiayai program itu. Oleh karenanya RRC merasa perlu untuk membuka diri dan mengadakan pendekatan dan menjalin hubungan ekonomi dengan negara-negara industri maju. Pendekatan itu juga dimaksudkan untuk memperoleh sekutu dalam melaksanakan politiknya. Pertentangan ideologis dengan Uni Soviet, masalah perbatasan bersama mereka, semakin besarnya pengaruh Soviet di Vietnam, dan berbagai aktivitas Soviet di berbagai penjuru dunia, sangat mempengaruhi politik luar negeri RRC. Uni Soviet dianggap sebagai ancaman utama terhadap kepentingannya. Dan ancaman ini juga merupakan salah satu sebab pendekatan RRC terhadap AS dan Jepang. Oleh karenanya, dalam kondisi internasional seperti sekarang ini, Beijing mengutamakan tujuan politik luar negerinya untuk menangkal serangan Uni Soviet dan membendung pengaruhnya di seluruh dunia termasuk Vietnam. Tulisan ini mencoba untuk menelaah beberapa aspek politik luar negeri RRC yang dipengaruhi faktor-faktor sengketa dengan Uni Soviet dan program modernisasi, terutama pendekatannya terhadap AS, Jepang dan negara-negara Eropa Barat.

SENGKETA DENGAN UNI SOVIET

Setelah diproklamasikan 1 Oktober 1949, RRC yang masih lemah dan belum mampu melaksanakan pembangunannya, merasa perlu untuk mencari

* Staf CSIS

bantuan dan atau hubungan ekonomi dengan luar negeri. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan politis dan ideologis, RRC - yang politik luar negerinya pada saat itu berorientasi ke Moskow - mengandalkan Uni Soviet untuk memberikan bantuan kredit, ilmu pengetahuan dan teknologi serta alat-alat modal yang dibutuhkan bagi pembangunannya. Selain itu, ketika pecah Perang Korea (1950-1953), RRC yang berpihak pada Korea Utara dalam perang tersebut meminta bantuan senjata juga dari Uni Soviet, agar dapat mengimbangi AS (dari Korea Selatan).

Setelah perang itu berakhir, RRC masih menerima bantuan ekonomi dari Uni Soviet. Akan tetapi, bantuan Uni Soviet itu merupakan beban berat yang harus dibayar mahal, dan RRC agaknya merasa khawatir bahwa ketergantungannya dalam bidang ekonomi akan dapat mempengaruhi atau mengakibatkan ketergantungannya juga dalam bidang politik. Kemungkinan seperti ini akan menjurus kepada suatu keadaan di mana RRC tidak dapat memainkan peranan politiknya secara bebas. Oleh karenanya, RRC berusaha untuk melepaskan diri dari ketergantungannya pada Uni Soviet. Kebijakan ini kiranya didukung oleh kepercayaan RRC pada potensi sumber-sumber daya alamnya dan kemampuan rakyatnya untuk dapat berdiri sendiri.

Pertentangan ideologis merupakan masalah utama yang menyebabkan RRC memutuskan hubungan ekonomi dan politik dengan Uni Soviet pada akhir tahun 1950-an. Uni Soviet dituduh sebagai revisionis karena tidak melaksanakan ajaran Marxisme-Leninisme secara konsekuen. Alasannya ialah karena pimpinan Soviet pada waktu itu (Kruschev) melontarkan gagasan hidup berdampingan secara damai (untuk mencegah perang nuklir) dengan negara-negara yang menganut sistem kapitalis, terutama AS. Menurut ajaran tersebut di atas, masyarakat dunia dibagi menjadi kubu komunisme di satu pihak dan kubu kapitalisme di lain pihak. Oleh karenanya, RRC menganggap bahwa dengan melontarkan gagasan tersebut di atas, Uni Soviet telah menyimpang dari ajaran yang menjadi pedoman kebijaksanaan mereka. Selain itu, RRC mungkin juga khawatir akan terjadi persekutuan antara Uni Soviet dan AS untuk menentangnya, karena AS pada waktu itu masih merupakan musuh utama RRC dan belum bersedia untuk menjalin hubungan dengan RRC. Sebaliknya RRC berusaha melaksanakan ajaran Marxisme-Leninisme tersebut secara murni dan konsekuen sesuai dengan ajaran Mao. Kebijakan RRC ini dilakukan dalam usahanya untuk melancarkan pembangunan yang pesat dengan mengerahkan tenaga penduduk baik secara politis maupun ideologis, yang dikenal dengan sebutan Lompatan Jauh ke Depan (1956-1960).¹ Namun usaha ini akhirnya mengalami kegagalan, dan

¹ Lihat G.P.H. Djatikusumo, "Perkembangan Keadaan Keamanan Asia 1981", Republik Rakyat Cina (Bgn-II), *Berita Buana*, 11 Mei 1981, hal.12

malahan menyebabkan kemunduran dalam perekonomian RRC. Kemudian muncullah Revolusi Kebudayaan (1966-1976) yang menimbulkan banyak korban.

Selama Revolusi Kebudayaan itu RRC menganggap dirinya sebagai sokoguru revolusi dunia. RRC beranggapan bahwa pengalaman dalam Revolusi Kebudayaan dapat diperluas ke seluruh dunia. Oleh karenanya para pemimpin RRC mencoba menyebarkan revolusi itu antara lain dengan cara mendukung perjuangan pemberontak-pemberontak komunis dan orang-orang Cina perantaraan terutama di negara-negara Asia Tenggara.¹ Hal ini menunjukkan ambisi RRC untuk memperluas pengaruhnya dan berusaha mewujudkan cita-citanya untuk bertindak sebagai pemimpin revolusi dunia terutama di antara negara-negara berkembang. Ambisinya ini kiranya merupakan salah satu alasan juga pertentangan RRC dengan Uni Soviet.

Pada tahun 1960-an, pimpinan Beijing menempuh strategi yang dapat dikatakan sebagai dwi-strategi yang berlawanan, yakni perjuangan ideologis, politis dan militer (sampai batas tertentu) yang dilancarkan secara bersamaan untuk menghadapi revisionisme Uni Soviet dan imperialisme Amerika Serikat. Pertentangan ideologis dengan Uni Soviet dan rasa takut terhadap ancaman serangan dari luar merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi strategi RRC tersebut di atas. Amerika Serikat dianggap sebagai ancaman utama sehubungan dengan eskalasi perangnya di Vietnam yang menimbulkan kecemasan bagi RRC terutama karena wilayah bagian selatannya sebagian berbatasan langsung dengan Vietnam. Kecemasan RRC itu rupanya tidak beralasan karena ternyata bahwa AS tidak memperluas perang Vietnam atau mengancam wilayah perbatasan RRC sehingga memungkinkan terjadinya perang Sino-AS. Hal ini sedikit mengurangi rasa takut RRC terhadap ancaman serangan dari luar. Akan tetapi keadaan ini tidak berlangsung lama. Uni Soviet rupanya cemas dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi di RRC, antara lain ditemukannya senjata atom dan kemudian nuklir, serta Revolusi Kebudayaan. Oleh karenanya, pada tahun 1966 Uni Soviet mengerahkan satuan-satuan militernya secara besar-besaran ke dalam wilayah Mongolia dan bersamaan dengan itu memperkuat angkatan bersenjataanya di sepanjang perbatasannya dengan RRC. Di samping itu Uni Soviet juga mulai menyiarkan tulisan-tulisan anti Cina melalui harian-harian ideologinya. Kenyataan ini rupanya mencemaskan RRC. Beberapa pemimpin (moderat) RRC mulai mengira bahwa Uni Soviet telah menjadi ancaman utama bagi negaranya menggantikan AS. Dan dengan adanya keputusan Pemerintah AS untuk menurunkan tingkat kehebatan perang di Vietnam dan meningkatkan usaha penyelesaiannya dengan Hanoi memberi gambaran kepada RRC (Cq. PM

1 Lihat Tatsumi Okabe, "The Impacts of Modernization Program on China's Foreign Policy", *The Korean Journal of International Studies*, Vol. XII, No. 3, Summer 1981, hal. 255-256

Zhou En-lai) akan kemungkinan menjalin hubungan anti Soviet di masa mendatang dengan AS, Jepang dan Eropa Barat, serta pusat-pusat kekuatan lainnya.¹ Bagi RRC, keputusan Pemerintah AS tersebut di atas penting artinya terhadap keamanan perbatasannya dengan Vietnam. Usaha AS untuk mengakhiri perang Vietnam berarti akan mengurangi sebagian dari ancaman terhadap negaranya. Selain itu, faktor ancaman Uni Soviet kiranya telah mendorong RRC untuk mulai mempertimbangkan kemungkinan pendekatan dengan AS dan sekutu-sekutunya. Penyerbuan militer Uni Soviet ke Cekoslovakia (Agustus 1968) dan konflik perbatasan RRC - Soviet musim semi 1969 merupakan rangkaian kejadian yang menambah keyakinan RRC akan kemungkinan serangan militer Soviet terhadap RRC.² RRC akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa Uni Soviet lebih berbahaya daripada AS. Keyakinan ini menjadi lebih kuat setelah Uni Soviet dan Vietnam menandatangani perjanjian persahabatan dan kerja sama, 3 Nopember 1978. RRC menganggap bahwa Uni Soviet mulai mengepungnya dari perbatasannya bagian selatan, sementara perbatasan bersama mereka tetap rawan.

Meskipun terdapat perbedaan pendapat di kalangan pemimpin-pemimpin RRC tentang Uni Soviet, dilakukan usaha-usaha untuk memperbaiki hubungan dengan negara itu. Sejak akhir 1960-an, RRC berusaha untuk mengadakan perundingan dengan Uni Soviet mengenai sengketa perbatasan kedua negara, tetapi tidak berhasil.³ Pada tahun 1979, kedua negara mengadakan perundingan di Moskow mengenai cara-cara menormalisasi hubungan mereka, tetapi tanpa hasil, dan rencana melanjutkan perundingan itu (di Beijing) dibatalkan ketika RRC memprotes intervensi militer Soviet di Afghanistan, Desember 1979. RRC menganggap tindakan-tindakan Soviet tertentu khususnya invasi militernya ke Afghanistan dan dukungannya terhadap pendudukan Kamboja oleh tentara Vietnam sebagai perintang bagi usaha perbaikan hubungan Moskow-Beijing.⁴ Ditegaskan juga oleh Wakil Ketua Partai Komunis Cina, Deng Xiaoping, kepada wartawan-wartawan Spanyol di Beijing akhir Nopember 1980, bahwa selama kaum hegemonis dan imperialis-sosial Soviet tidak mengubah sikapnya yang agresif dan ekspansionis, maka hubungan RRC - Uni Soviet tidak akan berubah.⁵ Dengan

1 Lihat G.P.H. Djatikusumo, "Perkembangan Keadaan Keamanan Asia 1981", Republik Rakyat Cina (Bgn-IV), *Berita Buana*, 14 Mei 1981, hal. 12

2 Lihat Yani Sjarifuddin, "Ofensif Diplomati RRC ke Asia Tenggara", *Sinar Harapan*, 29 Juni 1981, hal. 8; lihat juga Lind D. Dillon et. al., "Who was the Principal Enemy?: Shift in Official Chinese Perceptions of the Superpower, 1968-1969", *Asian Survey*, Vol. XVII, No. 5, Mei 1977, hal. 471-472

3 Lihat Yin Ch'ing-yao, "The Peiping-Moscow Relationship and Its Impact on Northeast Asia", *Issues & Studies*, Vol. XVI, No. 3, Maret 1980, hal. 30

4 Lihat *Antara*, 11 Nopember 1980

5 *Ibid.*, 25 Nopember 1980

demikian hubungan antara dua raksasa komunis itu sulit diperbaiki. Persaingan antara mereka dalam rangka perebutan pengaruh di negara-negara berkembang juga mempersulit usaha ke arah itu. Rangkaian kegiatan militer Soviet beberapa tahun terakhir ini dianggap sebagai ancaman terhadap kepentingan RRC. Di samping itu RRC menganggap bahwa kegiatan militer Uni Soviet itu dimaksudkan untuk memperluas hegemoninya guna menguasai dunia. Oleh karenanya RRC merasa "berkewajiban" untuk menentangnya - dengan dalih demi perdamaian dan stabilitas dunia - guna mengamankan kepentingannya. Namun RRC kiranya menyadari keterbatasan kemampuannya, sehingga tak ada pilihan lain bagi RRC selain berusaha memperkuat diri dan mencari sahabat yang dapat menunjang pelaksanaan politiknya. Hal ini tampak dari berbagai kebijaksanaan yang dijalankan RRC dalam beberapa tahun terakhir ini, baik di dalam negeri maupun kebijaksanaan luar negerinya.

PENGARUH PROGRAM MODERNISASI PADA POLITIK LUAR NEGERI RRC

Program empat modernisasi (yang meliputi bidang-bidang pertanian, industri, pertahanan nasional serta ilmu pengetahuan dan teknologi) yang dicetuskan oleh PM Zhou En-lai pada tahun 1975, memberi harapan baru bagi perkembangan RRC. Program ini dimaksudkan agar negara itu dapat mencapai status negara yang modern pada akhir abad ke-20 ini. Tetapi tujuan ini tidak akan dapat dicapai tanpa kerja sama dengan negara-negara industri maju (Barat). Namun ketika Zhou En-lai meninggal pada 8 Januari 1976, program tersebut belum dimulai karena ditentang oleh golongan radikal (Mao Cs) sebagai tidak sesuai dengan kemurnian ideologi komunis.

Setelah Mao meninggal, 9 September 1976, Kawan Empat disingkirkan dan Deng Xiaoping direhabilitasi kembali pada tahun 1977 (yang pertama tahun 1973), program empat modernisasi itu dihidupkan lagi. Dengan meninggalkan ajaran berdikari Mao, RRC mulai mencari kredit dan bantuan teknis dari luar negeri dalam jumlah yang besar. Diharapkan bahwa dengan meningkatkan ekspor minyak (cadangan minyak RRC diperkirakan cukup besar) RRC akan dapat membayar kembali hutang-hutangnya itu. Amerika Serikat, Jepang dan Eropa Barat merupakan sumber yang baik bagi impor kebutuhan RRC termasuk berbagai jenis teknologi modern. Untuk itu perlu dilakukan pendekatan dan diadakan kerja sama ekonomi maupun perdagangan.

Selama tahun 1978, RRC berusaha untuk mengadakan kerja sama dengan AS, Jepang dan Eropa Barat. Hal ini mengakibatkan perubahan tertentu

dalam teori Tiga Dunia Cina. Menurut teori itu, kedua superpower (AS dan Uni Soviet) tergolong Dunia I; negara-negara kapitalis lainnya seperti negara-negara Eropa Barat, Jepang, Kanada, Australia dan Selandia Baru, tergolong Dunia II; dan negara-negara berkembang, termasuk Cina sendiri, tergolong Dunia III. Dunia I dipandang sebagai imperialis dan karenanya harus dilawan, meskipun imperialisme AS dianggap kurang berbahaya daripada imperialisme-sosial Uni Soviet. Dalam pandangan RRC, AS semakin menjauhi Uni Soviet. Dan ini berarti bahwa AS sedang mengubah posisinya dari Dunia I ke Dunia II. Hal ini penting bagi RRC, karena pendekatan yang dilakukannya terhadap negara-negara Dunia II tidak hanya dimaksud untuk memperoleh bantuan guna pembangunan ekonominya, tetapi juga mencari teman dalam konfrontasinya dengan Uni Soviet.¹

Sebagai negara yang secara ekonomis tergolong negara berkembang, dan yang mengakui masih jauh ketinggalan dari negara-negara besar lainnya, RRC tampaknya kini menjalankan kebijaksanaan yang sesuai dengan posisinya itu. Oleh karenanya program empat modernisasi diprioritaskan, meskipun pelaksanaannya ditangguhkan dan baru dimulai tahun 1981. Hal ini sesuai dengan rencana pembangunan sepuluh tahun yang baru (1981-1990) yang menggabungkan rencana lima tahun (1981-1985) sebelumnya ke dalam rencana baru tersebut. Perubahan ini diumumkan pada sidang Kongres Rakyat Nasional yang berlangsung bulan Agustus-September 1980.²

Sejalan dengan kebijaksanaannya itu, RRC juga melancarkan kampanye diplomasi untuk menghadapi ancaman Uni Soviet terhadap negaranya, disamping untuk memperluas pengaruhnya. Dari rangkaian kebijaksanaannya itu tampak bahwa program modernisasi tersebut mempengaruhi kebijaksanaan luar negerinya dalam beberapa hal. Pertama, RRC kini menginginkan suatu lingkungan internasional yang damai, dalam arti bebas dari konflik. Dalam keadaan seperti itu, RRC akan lebih leluasa melaksanakan program modernisasinya. Kedua, demi program modernisasinya RRC lebih memperkuat hubungannya dengan negara-negara Barat (khususnya AS dan Masyarakat Eropa) dan Jepang. Hubungan yang lebih erat dengan negara-negara itu merupakan pilar utama kebijaksanaan luar negeri RRC. Hubungan semacam itu perlu dijalin, karena negara-negara Barat dan Jepang memiliki kemajuan teknologi dan ketrampilan managerial yang diperlukan bagi modernisasi RRC. Di samping itu, negara-negara Barat dan Jepang penting sebagai partner RRC dalam front persatuan anti Soviet, selama RRC dan Uni Soviet bermusuhan. Akan tetapi RRC akan berusaha mengimbangi penyerapan

1 Lihat Heinrich Beehdtoldt, "A Chinese Utopia: Quadripartite Politics", *Aussen Politik*, Vol. 30, No. 2/1979, hal. 128-129

2 Lihat *Asia 1981 Yearbook (FEER)*, hal. 123; lihat juga "The Four Modernization: The 'Chinese Way'", *Issues & Studies*, Vol. XV, No. 5, Mei 1979, hal. 5-6

teknologi Barat dengan tetap mempertahankan identitasnya. Ketiga, hubungan dengan negara-negara Dunia Ketiga akan terus diadakan meskipun RRC terpaksa mengadakan kompetisi. Sehubungan dengan program modernisasi dan politik pintu terbukanya, RRC kini harus bersaing dengan negara-negara yang sedang berkembang lainnya untuk memperoleh investasi dan bantuan dari negara-negara industri, serta merebut pasaran barang-barang produksi mereka di negara-negara tersebut. Oleh karenanya, meskipun RRC tetap berusaha memelihara hubungan baik dengan negara-negara Dunia Ketiga sesuai dengan teori Tiga Dunianya, RRC sebenarnya sedang mengubah sikapnya dalam memilih sahabat.¹

Di samping pertimbangan ekonomi, alasan politis dan militer merupakan faktor yang dominan dalam kebijaksanaan modernisasi RRC itu. Akibat keterbelakangannya dalam bidang militer/persenjataan, maka sulit bagi RRC untuk menghadapi ancaman atau serangan Uni Soviet (seandainya itu terjadi) terhadap wilayahnya. Oleh sebab itu RRC merasa perlu untuk meningkatkan pertahanannya. Dengan demikian modernisasi di bidang militer merupakan salah satu tujuan utama RRC. Pendekatan terhadap negara-negara Barat merupakan jawaban atas masalah itu. diharapkan bahwa secara demikian RRC akan dapat memperoleh ilmu pengetahuan dan teknologi serta persenjataan modern. Sementara itu hubungan dengan negara-negara berkembang lainnya terus dilakukan sebagai "lambang" persahabatan guna merealisasi apa yang disebutnya front persatuan anti Soviet.

STRATEGI GLOBAL RRC

Dalam mengadakan hubungan dengan negara-negara lain, RRC mengenal apa yang dinamakan strategi ko-eksistensi damai. Strategi ini kemudian dikenal dengan istilah "lima prinsip hidup berdampingan secara damai" yang meliputi: (1) saling menghormati kedaulatan dan keutuhan wilayah masing-masing negara; (2) saling non-agresi; (3) tidak campur tangan dalam masalah-masalah dalam negeri masing-masing; (4) persamaan derajat dan kerja sama atas dasar saling menguntungkan; (5) ko-eksistensi damai. Strategi ini dimaksudkan sebagai salah satu cara untuk mengadakan pendekatan terhadap negara-negara lain yang berbeda sistem sosial politiknya di samping revolusi bersenjata sebagaimana disebutkan dalam ajaran Mao, dalam rangka memenangkan pertentangan komunis - kapitalis. Selain itu, dengan berkedok lima prinsip tersebut, RRC mencari simpati negara-negara lain terutama negara-negara berkembang dalam perjuangannya menentang kapitalisme/imperialisme.

1 Lihat Tatsumi Okabe, *loc. cit.*, hal. 256-260

Pada mulanya strategi politik RRC ini dapat diterima baik oleh negara-negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Namun ketika meletus peristiwa G 30S/PKI tahun 1965, yang ternyata didukung RRC, maka banyak negara meragukan kesungguhan RRC dengan kelima prinsip hidup berdampingan secara damai itu. Keadaan ini merupakan salah satu alasan bagi RRC untuk menahan diri dalam melaksanakan ajaran Mao (revolusi dunia), di samping krisis ekonomi dan politik sebagai akibat kegagalan program lompatan jauh ke depan.

Sebagai akibat ancaman Uni Soviet sehubungan dengan krisis perbatasan dan kemungkinan ancaman Amerika Serikat dari perang Vietnam, RRC mulai memperhitungkan juga kepentingan nasionalnya. Perubahan ini sebenarnya baru terjadi setelah Kongres Partai Komunis Cina ke-10 yang berlangsung pada tanggal 24-28 Agustus 1973. Salah satu hasil kongres yang berkaitan dengan politik luar negerinya adalah seruan agar digalang persatuan internasional untuk menentang imperialisme dan neo-kolonialisme negara-negara besar.¹ Para pemimpin RRC rupanya ingin memperbaiki keamanan Cina terhadap ancaman negara lain terutama Uni Soviet. Di samping itu RRC ingin memperbaiki citranya dalam percaturan politik internasional terutama di antara negara-negara berkembang. Dengan seruan itu diharapkan bahwa banyak negara akan bersimpati padanya. Dengan cara demikian RRC berusaha untuk menghindari konfrontasi langsung dengan musuh utamanya Uni Soviet, tetapi pada waktu yang sama melemahkan atau mengurangi pengaruhnya terutama di negara-negara berkembang. Dalam rangka perebutan pengaruh dengan Uni Soviet itu, RRC berusaha menjalankan politik bermuka dua terhadap negara-negara tersebut, dengan cara menjalin hubungan formal dengan pemerintah di satu pihak, dan di lain pihak mendukung kaum pemberontak komunis seperti terjadi di negara-negara Asia Tenggara. Kebijaksanaan ini tampaknya belum berubah, walaupun kini mungkin berbeda cara pelaksanaannya. Kalau sebelumnya Partai Komunis Cina mendukung dan membantu gerakan-gerakan komunis di Asia Tenggara baik secara politik dan moral maupun logistik, kini hubungan itu terbatas pada bidang "politik dan moral" seperti dinyatakan oleh PM baru RRC Zhao Ziyang dalam kunjungannya ke beberapa negara Asia Tenggara bulan Agustus 1981.² Meskipun demikian, dukungan tersebut masih mempunyai arti penting karena sekurang-kurangnya mengobarkan semangat juang kaum pemberontak komunis tersebut. Dan ini penting bagi RRC karena menjaga kelangsungan pengaruhnya atas mereka. RRC menyadari keterbatasan kemampuannya dan kuatir bahwa seandainya ia menghentikan dukungannya bagi mereka, partai-partai komunis Asia Tenggara akan jatuh ke dalam pengaruh Uni Soviet dan Vietnam. Oleh karenanya RRC kiranya akan tetap berusaha memainkan peranannya itu.

1 Lihat Clara Joewono (ed.), *Indonesia dan Dunia Internasional 1974*, (Jakarta: CSIS, Juni 1974), hal. 284

2 Lihat *Kompas*, 10 Agustus 1981

Beberapa tahun terakhir ini tampak bahwa seluruh diplomasi RRC ditujukan untuk membentuk suatu front persatuan internasional yang seluas mungkin guna melawan usaha ekspansionis dan hegemonis Uni Soviet. Hal ini terungkap dengan jelas dalam kunjungan Deng Xiaoping ke AS dan Jepang (awal tahun 1979), kunjungan Hua Guofeng ke sejumlah negara Eropa (1979) dan ke Jepang (akhir Mei dan awal Juni 1980) di mana ia mengadakan pertemuan dengan bekas Presiden AS Jimmy Carter, dan kunjungan Geng Biao (Wakil PM) ke AS dan Jepang. Dalam pertemuan mereka dengan pemimpin-pemimpin negara-negara tersebut, mereka mengusulkan agar AS, Eropa Barat dan Jepang memperbesar anggaran belanja militer mereka, meningkatkan persenjataan mereka dan bersatu untuk menentang hegemoni Uni Soviet.¹

Usul yang disebut terakhir itu merupakan salah satu hasil keputusan Kongres Nasional Partai (CCP) ke-11 dan Kongres Rakyat Nasional ke-5 yang berlangsung pada Pebruari-Maret 1978. Dalam Kongres-kongres tersebut diputuskan untuk membentuk suatu front persatuan internasional anti hegemoni berdasarkan Teori Tiga-Dunia (lihat Diagram I). Jadi, keputusan ini merupakan landasan bagi kebijaksanaan luar negeri RRC, meskipun kemudian mengalami beberapa perubahan tertentu, sesuai dengan perkembangan situasi internasional. Berdasarkan keputusan tersebut, strategi global RRC adalah memperoleh sebanyak mungkin sekutu dan membentuk suatu kekuatan internasional dengan rezim Beijing sebagai pusatnya. Negara-negara Dunia Ketiga (yang terdiri dari sebagian besar negara-negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin) dianggap sebagai kekuatan utama lawan imperialisme, kolonialisme dan hegemonisme. Selanjutnya RRC berusaha menyatukan kekuatan itu dengan negara-negara Dunia Kedua (Jepang, Kanada dan negara-negara lain di Eropa Timur dan Barat serta Pasifik) untuk melawan dua kekuatan hegemoni, Uni Soviet dan AS. Akan tetapi dikemukakan bahwa ancaman perang dunia baru bersumber pada Uni Soviet. AS, meskipun masih dianggap musuh, kurang berbahaya daripada Uni Soviet, sehingga diputuskan untuk mengambil hatinya agar ikut dalam front persatuan tersebut. Dengan demikian RRC mengharapkan dapat mengurangi ancaman Uni Soviet dan mendapat kesempatan untuk melaksanakan program modernisasinya.²

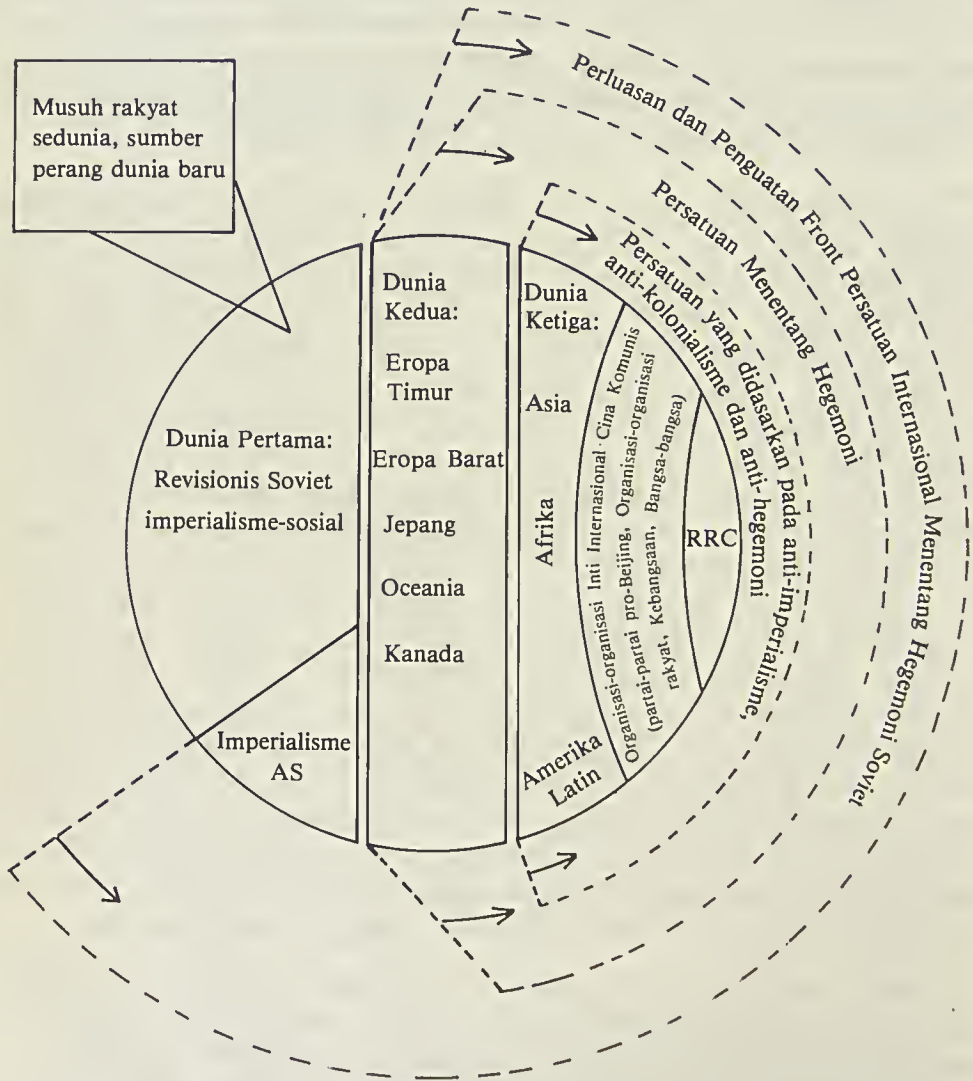
Dalam strategi itu RRC terlampaui mementingkan dirinya sendiri. Usaha-usahanya untuk melindungi keamanan nasionalnya dengan membujuk AS dan negara-negara Dunia Kedua untuk membentuk suatu kelompok anti Soviet menimbulkan kecurigaan mereka. Selain itu keinginannya untuk memimpin negara-negara Dunia Ketiga mengungkapkan ambisinya. Sementara itu

1 Lihat Heinrich Bechtoldt, *loc. cit.*, hal. 131; lihat juga *Antara*, 29 Mei 1980/A; *Antara*, 5 Juni 1980/B

2 Lihat Tokuzo Shimizu, "The Revision of the Chinese Communist 'State' Strategy - Its Successes and Failures", *Issues & Studies*, Vol. XV, No. 5, Mei 1979, hal. 38-39

DIAGRAM I

STRATEGI GLOBAL YANG DISETUJUI PADA KONGRES NASIONAL PARTAI (CCP)
KE-11 DAN KONGRES RAKYAT NASIONAL KE-5*



*) Diambil dari Tokuzo Shimizu, *loc. cit.*, hal. 51

hubungan baiknya dengan negara-negara Dunia Ketiga belum meyakinkan, terutama karena kebijaksanaan muka duanya. Oleh karenanya itu usaha-usahanya untuk mencari simpati dari negara-negara tersebut kurang berhasil. Kenyataan ini rupanya disadari sehingga RRC mencoba untuk mengubah pola strateginya dan membentuk kembali kekuatan pro-Beijing dengan jalan mengembangkan hubungan baik dengan negara-negara Sosialis (seperti Yugoslavia, Rumania dan Korea Utara), dan mengalihkan perhatian dalam kebijaksanaan luar negerinya ke negara-negara Dunia Kedua. Hal yang terakhir ini terdorong oleh keinginannya untuk mempercepat pelaksanaan program modernisasinya.

Beberapa perubahan penting yang berkaitan dengan kebijaksanaan luar negeri RRC yang terjadi pada tahun 1978 antara lain adalah Persetujuan Perdagangan dengan Masyarakat Eropa yang ditandatangani pada 3 April 1978 dan mulai berlaku pada 1 Juni 1978. Menyusul kemudian penandatanganan Perjanjian Perdamaian, Persahabatan dan Kerja Sama dengan Jepang di Beijing 12 Agustus 1978 dan ratifikasinya di Tokyo pada 20 Oktober 1978. Perjanjian ini antara lain memuat sebuah pasal anti hegemoni (pasal 2).¹ Dengan adanya hubungan seperti ini, RRC mengharapkan dapat memperoleh apa yang dibutuhkannya bagi pelaksanaan program modernisasinya baik dari Masyarakat Eropa maupun Jepang. Di samping itu, dengan dimuatnya pasal anti hegemoni dalam perjanjian dengan Jepang, RRC rupanya mengharapkan agar Jepang bersekutu dengannya guna melawan hegemoni (Uni Soviet). Persengketaan antara Jepang dan Uni Soviet mengenai beberapa pulau di sebelah utara Jepang yang diduduki Uni Soviet setelah PD II, kemungkinan dimanfaatkan RRC untuk menarik Jepang ke dalam orbit politiknya. Sementara itu RRC terus berusaha memulihkan hubungannya dengan AS berdasarkan Komunike Shanghai tahun 1972. Persaingannya dengan Uni Soviet tidak saja mendorong RRC untuk memulihkan hubungannya dengan AS, tetapi juga membentuk suatu aliansi RRC - AS yang kuat untuk melawan Uni Soviet, walaupun masalah Taiwan harus diselesaikan dahulu.

Setelah masalah Taiwan dapat diselesaikan, AS dan RRC mencapai kata sepakat dan, secara bersamaan mengumumkan di Washington dan Beijing pada tanggal 15 Desember 1978, bahwa kedua negara memutuskan untuk membuka hubungan diplomatik pada 1 Januari 1979. AS mengakui RRC sebagai satu-satunya pemerintah yang sah di Cina dan mengakhiri hubungan diplomatiknya dengan Taiwan sehingga hanya tinggal hubungan ekonomi dan kebudayaan. Selain itu AS mengakhiri pakta pertahanan bersama dengan Taiwan (1954), yang masa berlakunya berakhir pada akhir tahun 1979, dan menarik sisa-sisa personal militernya dari negara itu.² Selain karena masalah

1 Lihat Sudibjo (ed.), *Indonesia dan Dunia Internasional 1979* (Jakarta: CSIS, 1980), hal. 520-521

2 Lihat *Antara*, 16 Desember 1978/B; *Sinar Harapan*, 16 Desember 1978

Taiwan telah dapat diselesaikan, tampaknya RRC mempercepat pembukaan hubungan diplomatiknya dengan AS setelah Uni Soviet dan Vietnam menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama pada 3 Nopember 1978. Hal ini mencemaskan RRC yang menganggap perjanjian itu sebagai suatu basis kerja sama militer yang ditujukan terhadap Cina. Oleh karenanya RRC merasa perlu untuk segera menjalin hubungan diplomatik dengan AS dengan harapan bahwa Uni Soviet akan segan untuk melakukan suatu tindakan (militer) terhadap Cina yang dekat dengan AS. Setelah Vietnam yang didukung Uni Soviet melancarkan invasi militer ke Kamboja dan menggulingkan Pemerintah Kamboja (Pol Pot Cs) yang pro-Beijing, RRC merasa sangat terpukul dan semakin cemas bahwa Uni Soviet mulai mengepungnya dari bagian selatan wilayah negaranya. Untuk mengatasi atau mengurangi ancaman itu, tak ada pilihan bagi RRC selain lebih mendekatkan dirinya dengan AS dan sekutu-sekutunya. Dan dalam rangka itulah Deng Xiaoping (yang saat itu berkedudukan sebagai Wakil Ketua PKC merangkap Wakil PM, dan kini hanya Wakil Ketua PKC) mengadakan kunjungan resmi ke AS (29 Januari-5 Pebruari 1979). Pada kesempatan itu Deng mengusulkan agar AS, Eropa, Jepang dan RRC serta negara-negara Dunia Ketiga lainnya bersatu tanpa membentuk pakta atau persekutuan untuk melawan hegemonisme Uni Soviet dan melindungi perdamaian, stabilitas serta keamanan dunia. Selain itu, dalam pernyataan pers bersama dengan pemimpin AS (Cq. Jimmy Carter), Deng berhasil memasukkan klausula anti hegemoni, yang menyatakan bahwa kedua pemimpin menentang semua usaha suatu negara atau kelompok negara untuk memperoleh hegemoni atau dominasi atas negara-negara lainnya.¹ Pernyataan-pernyataan tersebut menunjukkan kekuatiran RRC terhadap ancaman Uni Soviet terhadap keamanan negaranya. Di samping itu RRC rupanya ingin memanfaatkan persaingan AS - Uni Soviet untuk mengajak AS memasuki orbit politiknya.

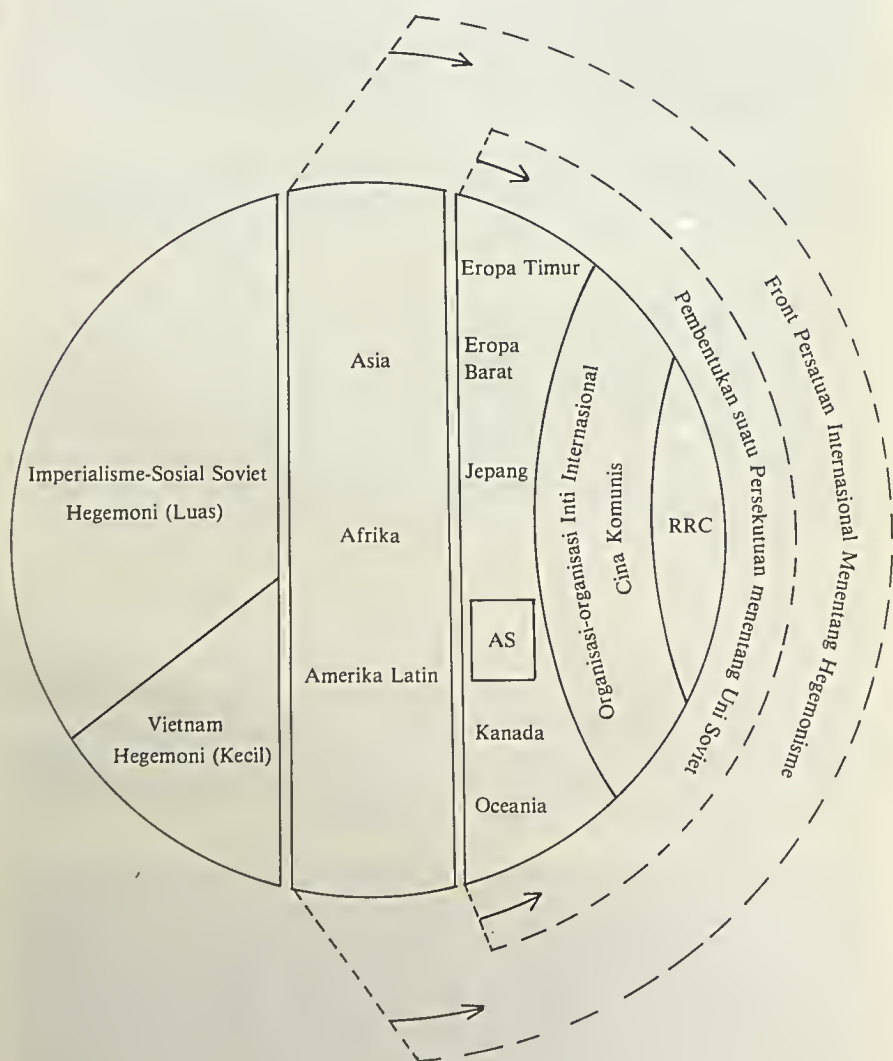
Dengan meningkatnya ancaman Uni Soviet dan dipulihkannya hubungan dengan AS, RRC merasa perlu untuk mengubah lagi strateginya dalam rangka pembentukan front persatuan internasional anti hegemoni. Perubahan ini disetujui pada Sidang Pleno ketiga Komite Sentral Partai (CCP), (lihat Diagram II). RRC rupanya bermaksud melibatkan AS, Jepang, Eropa, Kanada dan negara-negara lain di kawasan Pasifik dalam persekutuan menentang hegemoni Uni Soviet (dan Vietnam). AS, Jepang dan Eropa dianggap sebagai kunci dalam front persatuan tersebut, sedangkan peranan negara-negara Dunia Ketiga menjadi kurang penting.² Dengan merangkul negara-negara Dunia Kedua dan AS, RRC berharap dapat menangkis ancaman Uni Soviet terhadap keamanannya dan pada waktu yang sama mengurangi pengaruh Uni Soviet di negara-negara Dunia Ketiga. Jadi, RRC memainkan

1 Lihat *Antara*, 1 Pebruari 1979/B; *ibid.*, 2 Pebruari 1979/A

2 Lihat Tokuzo Shimizu, *loc. cit.*, hal. 41-42

DIAGRAM II

STRATEGI GLOBAL YANG DISETUJUI PADA SIDANG PLENO KETIGA KOMITE
SENTRAL PARTAI KOMUNIS (CCP) KE-11*



*) Diambil dari Tokuzo Shimizu, *loc. cit.*, hal. 52

kartu negara-negara tersebut terutama AS dalam pertentangannya dengan Uni Soviet. RRC rupanya yakin bahwa dengan adanya hubungan yang baik (erat) dengan AS, Uni Soviet harus berpikir dua kali sebelum melancarkan serangan terhadapnya kalau mempunyai maksud serupa itu. Mungkin karena keyakinannya itu RRC berani melakukan "tindakan menghukum Vietnam" dengan melancarkan penyerbuan besar-besaran ke dalam wilayah Vietnam bulan Pebruari-Maret 1979. Perubahan strateginya itu juga diharapkan akan memberikan peluang yang baik kepadanya untuk mengimpor kebutuhan program modernisasinya dari negara-negara tersebut di atas.

Perubahan yang terjadi dalam kepemimpinan RRC rupanya tidak berarti perubahan dalam politik luar negerinya. Hal ini terungkap dalam sambutan PM baru RRC Zhao Ziyang dalam suatu jamuan makan untuk menghormati kunjungan kenegaraan Presiden Kenya Daniel Arap Moi di Beijing tanggal 15 September 1980, yang antara lain menyatakan bahwa RRC bertekad untuk bersatu lebih erat lagi dengan semua negara dan bangsa pembela keadilan serta pencinta perdamaian dalam usaha bersama melancarkan perang mata lawan mata melawan semua politik peperangan dan agresinya yang didalangi kaum hegemonis.¹ Pernyataan PM RRC kali ini merupakan suatu penegasan bahwa RRC tidak akan mengubah politik luar negerinya terhadap Uni Soviet, yang selama ini dipandang sebagai kekuatan hegemonis yang terus berusaha melancarkan politik ekspansionisme, dan oleh karenanya harus dilawan.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir ini seluruh diplomasi RRC ditujukan untuk membentuk suatu front persatuan internasional yang seluas mungkin guna menentang ekspansionisme dan hegemonisme Uni Soviet. Untuk maksud itu, strategi global RRC adalah memperoleh sebanyak mungkin sekutu atau sahabat.

Ancaman Uni Soviet dan keinginannya untuk mempercepat pelaksanaan program modernisasinya telah mendorong RRC untuk mengadakan pendekatan terhadap negara-negara Barat terutama AS dan sekutu-sekutunya di Eropa Barat dan Jepang. Dengan bantuan ekonomi, militer dan teknologi modern dari negara-negara tersebut, RRC akan dapat mempercepat proses pelaksanaan program modernisasinya terutama di bidang militer sehingga ia dapat menjadi salah satu negara yang harus diperhitungkan. Selanjutnya keadaan ini akan memungkinkannya mencapai tujuannya. Oleh karenanya ia berusaha menggeser beban konfrontasinya dengan Uni Soviet untuk semen-

1 Lihat *Kompas*, 18 September 1980

tara ini ke pundak AS dan sekutu-sekutunya. Hal ini tampak dari usaha-usaha RRC untuk membentuk front persatuan anti hegemoni (Soviet), sementara RRC sendiri memperkuat diri dengan bantuan dari negara-negara tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pendekatan terhadap Barat merupakan strategi politik dan militer jangka panjang RRC, dan bukan semata-mata dimaksudkan untuk menunjang pembangunan ekonominya. Dan sambil bergabung dengan kelompok negara-negara Barat, RRC tetap memperjuangkan tujuan lama politiknya terhadap negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin, yaitu merebut kepemimpinan Dunia Ketiga dalam rangka menciptakan masyarakat komunis. Untuk itu RRC merasa "berkewajiban" untuk memberikan dukungan dan bantuan kepada gerakan-gerakan kemerdekaan dan pemberontak-pemberontak komunis di semua negara termasuk Asia Tenggara.

RRC menganggap kerja sama dengan negara-negara Barat terutama AS dan Jepang, sebagai unsur penting dalam suatu front persatuan anti hegemoni, karena kegiatan mereka dalam bidang politik, ekonomi dan militer perlu disatukan guna mengawasi perkembangan di kawasan Asia dan Pasifik, serta memperbesar pengaruhnya di kawasan tersebut. RRC mendukung peningkatan militer Jepang dengan harapan bahwa suatu Jepang yang kuat dalam bidang militer dan bersahabat dengan RRC (meskipun Jepang menolak untuk bersekutu secara militer dengan RRC), akan memberikan keuntungan strategi militer kepadanya. Untuk maksud yang sama RRC menghendaki agar Jepang mempertahankan persekutuan militernya dengan AS. Sementara itu RRC rupanya ingin memanfaatkan strategi global AS di bawah pemerintahan Presiden Ronald Reagan yang berusaha untuk menjaga segala kemungkinan, dan untuk menangkis segala bentuk ancaman Uni Soviet di manapun. RRC mengharapkan bahwa AS akan memainkan suatu peranan positif di kawasan Asia-Pasifik, terutama melenyapkan pengaruh Uni Soviet, sehingga memungkinkan RRC memainkan peranannya sendiri.

Dan mengenai hubungannya dengan AS, meskipun RRC mengharapkan suatu bentuk kerja sama yang langsung selain persekutuan untuk menentang Uni Soviet, hal ini rupanya masih terhalang oleh kekuatiran akan timbulnya reaksi yang berlebihan dari Uni Soviet. Di samping itu, masalah Taiwan mungkin masih akan dipersoalkan lagi di masa mendatang. Dan, dilihat dari sudut pandangan RRC berdasarkan Teori Tiga Dunianya (meskipun menurut mereka terjadi perubahan), AS sebenarnya tergolong Dunia I bersama dengan Uni Soviet. Sesuai dengan teori itu, AS bukan sahabat, tetapi musuhnya. Jadi, pendekatan yang dilakukan oleh RRC sekarang ini mungkin hanya dimaksud sebagai taktik untuk mencapai tujuan-tujuannya baik ekonomi dan politik maupun militer.

Suatu peningkatan hubungan kerja sama antara AS, Jepang dan RRC akan mengubah perimbangan kekuatan di kawasan Asia-Pasifik, terutama jika kerja sama itu menjurus kepada persekutuan militer. Persekutuan militer Jepang-AS dan Perjanjian Perdamaian, Persahabatan dan Kerja Sama RRC-Jepang sekarang ini bisa menjurus ke arah itu. Kemungkinan seperti ini tampak juga dari komunike bersama PM Jepang Zenko Suzuki (yang berkunjung ke AS tanggal 7 dan 8 Mei 1981) dengan Presiden AS Ronald Reagan yang antara lain menyebutkan adanya aliansi Jepang dan AS (yang menimbulkan pertentangan di dalam negeri Jepang), dan kesepakatan mereka untuk terus meningkatkan hubungan kerja sama masing-masing dengan RRC demi kepentingan mereka pada perdamaian dan kemantapan di Asia.¹ Keputusan Pemerintah AS untuk menjual senjata-senjata ofensif kepada RRC merupakan suatu perkembangan baru dalam hubungan kedua negara itu, walaupun untuk sementara waktu ini RRC mungkin belum mampu untuk membeli, menjalankan dan memelihara peralatan mutakhir dari AS. Perkembangan hubungan ini penting artinya bagi strategi politik luar negeri RRC terutama jika dikaitkan dengan strategi global AS dan komunike bersama Jepang - AS tersebut di atas. Hal ini akan dapat dimanfaatkan RRC dalam persaingannya dengan Uni Soviet guna memenuhi ambisinya. Namun tidaklah jelas apakah kerja sama seperti itu yang dimaksudkan RRC sebagai salah satu bentuk front persatuan anti hegemoni Uni Soviet. Perkembangan hubungan di antara negara-negara tersebut pada waktu mendatang mungkin dapat memberikan jawaban. Selain itu kemungkinan bahwa seruan RRC untuk membentuk front persatuan anti hegemoni Soviet itu hanya merupakan taktik RRC untuk memperkuat diri dengan bantuan negara-negara Barat, dan pada saatnya nanti RRC mungkin akan membentuk hegemoninya sendiri.

Bagi negara-negara Asia Tenggara khususnya ASEAN, suatu peningkatan hubungan kerja sama RRC dengan negara-negara Barat terutama AS dan Jepang menimbulkan kekuatiran karena hanya akan menguntungkan strategi mereka masing-masing. Taktik memainkan "kartu AS (dan sekutu-sekutunya)" oleh RRC atau sebaliknya dalam rangka persaingan mereka dengan Uni Soviet, kemungkinan akan memperburuk situasi di kawasan Asia-Pasifik. Dan, walaupun untuk saat ini RRC belum merupakan ancaman nyata terhadap keamanan negara-negara ASEAN, namun kebijaksanaan bermuka duanya tetap merupakan ancaman terhadap perdamaian dan stabilitas kawasan. Oleh karenanya negara-negara ASEAN perlu terus meningkatkan ketahanan nasional masing-masing karena tanggungjawab terhadap perdamaian dan stabilitas kawasan bukan tergantung atau ditentukan negara lain.

1 Lihat *Antara*, 9 Mei 1981; lihat juga Edwin Candra, "Bahaya Komunis di Daerah Pasifik & Strategi Global Amerika Serikat", *Sinar Harapan*, 5 Oktober 1981, hal. VIII